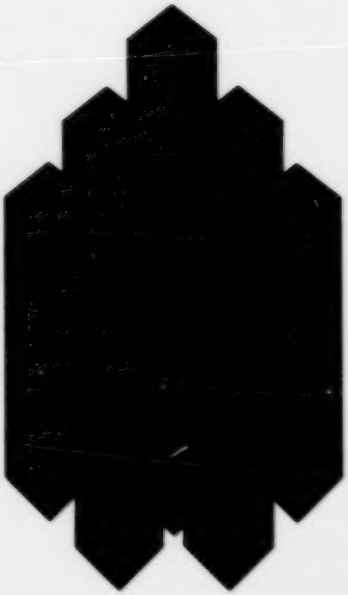
Les offrandes des Rois mages

État-providence ou État providentiel?

Observation 32
Institut C.D. Howe



Thomas J. Courchene

87-006525

Institut C.D. Howe

L'Institut C.D. Howe est un organisme de recherche et d'information indépendant, sans affiliation politique et sans but lucratif. Il effectue et publie des analyses et des critiques de la politique économique et propose des mesures et des plans d'actions aux gouvernements et au secteur privé en s'appuyant sur le résultat de recherches menées par des spécialistes.

L'Institut a été fondé en 1973 suite à la fusion de la C.D. Howe Memorial Foundation et de la Private Planning Association of Canada. La fondation avait été créée en 1961 à la mémoire du très honorable C.D. Howe, qui avait servi le Canada en assumant de nombreuses fonctions de haut niveau, de 1935 à 1957, notamment à titre de ministre du Commerce. La Private Planning Association of Canada était une tribune unique en son genre, créée en 1958 par des dirigeants du patronat et des syndicats dans le but de faire des recherches et de favoriser la diffusion des connaissances dans le domaine de la politique économique.

Tout en s'intéressant essentiellement à des questions nationales et internationales, l'Institut reconnaît que le Canada est composé de régions dont chacune peut avoir une conception distincte des options politiques et des priorités nationales.

L'Institut invite le patronat, les syndicats, les associations commerciales et les professions libérales à participer à ses activités. En se livrant à un examen objectif des différents points de vue, il cherche à mieux faire comprendre au public les questions politiques et à contribuer au processus décisionnel.

La direction de l'Institut se compose de Grant L. Reuber, président du Conseil, Maureen Farrow, présidente et trésorière et Margaret Brouxhon, secrétaire.

Les bureaux de l'Institut sont situés aux adresses suivantes : Suite 900, 555, boul. Dorchester ouest, Montréal, Québec H2Z 1B1; B.P. 1621, Succursale «A», Calgary, Alberta T2P 2L7; et 125, rue Adelaide est, Toronto, Ontario M5C 1L7.

Les offrandes des Rois mages

État-providence ou État providentiel ?

Thomas J. Courchene

Observation 32
Institut C.D. Howe

Les publications de l'Institut C.D. Howe sont disponibles chez :

Prentice-Hall Canada Inc.
1870 Birchmount Road
Scarborough, Ontario
M1P 2J7

Données de catalogage avant publication (Canada)

Courchene, Thomas J., 1940-
Les offrandes des Rois mages

(Observation, ISSN 0826-9947 ; no 32)
Bibliographie: pp. 45-46
ISBN 0-88806-175-7

1. Québec (Province) - Politique économique. 2. Québec (Province) - Politique sociale. 3. État providence. 4. Québec (Province) - Politique et gouvernement - 1985- . I. Institut C.D. Howe. II. Titre. III. Collection : Observation (Institut C.D. Howe). Français ; no 32.

HC117.Q4C68 1987 330.8714'04 C87-095030-4

La reproduction des textes est autorisée à la condition d'en mentionner la source.
Institut C.D. Howe, Toronto, Montréal et Calgary.
Imprimé au Canada — septembre 1987.

Table des matières

Avant-propos v

Remerciements vii

Introduction 1

L'évolution de l'État-providence 2

Une trilogie de défis 6

Réalisation: une trilogie de dualismes 10

Aperçu des trois rapports 15

Le rapport Gobeil 17

Le rapport Scowen 23

Le rapport Fortier 28

Les rapports et le contexte québécois 38

Conclusion 43

Bibliographie 45

Avant-propos

À titre de consultant, de haut fonctionnaire et de ministre responsable, je fus étroitement associé à la mise en place de l'ensemble des réformes qui ont profondément marqué notre régime actuel de services de santé et de services sociaux. Je conserve de ces années, le souvenir de discussions avec mes collaborateurs dans lesquelles nous anticipions le nouveau conservatisme que nos réformes n'allaient pas manquer d'engendrer. Nous étions fort conscients de la somme considérable d'approximations et de tâtonnements que représentaient toutes ces initiatives.

Dans certains cas, nous avions sous les yeux la démonstration de l'écart parfois immense entre les résultats obtenus et les intentions qui avaient motivé ces initiatives. Cependant, comme les objectifs au nom desquels ces réformes étaient effectuées jouissaient d'un haut degré de légitimité et d'appui dans le public, il nous était permis d'expérimenter d'innover et de nous tromper sans avoir à relever le lourd fardeau de prouver d'abord que les solutions que nous mettions de l'avant n'étaient pas nécessairement les meilleures. Il était déjà possible d'anticiper que les circonstances seraient moins favorables à nos successeurs et qu'ils ne jouiraient pas, contrairement à nous, du bénéfice de doute pour remettre en question ce que nous étions en train d'édifier.

Depuis cette époque, privilégiée à biens des égards, les événements ont en effet justifié ces craintes. L'État-providence, même lorsqu'il laisse lourdement à désirer dans certaines de ses manifestations, est difficile à corriger. La raison en est que les objectifs au nom desquels il fût mis en place continue d'exercer un grand attrait. En outre, ce système de services publics et de protection sociale a au moins le mérite de la cohérence en plus de refléter un schéma d'organisation rationnel et bien articulé. La performance du système, même si elle laisse à désirer en pratique, n'est tout de même pas si mauvaise que des critiques évidentes puissent être facilement formulées. Il faut une analyse rigoureuse et une bonne connaissance de ce système complexe pour être en mesure d'exprimer un jugement critique fondé. Par ailleurs, le contexte récent de contraintes budgétaires rigoureuses, rend toute réforme encore plus malaisée. Ce con-

texte laisse croire que toute réforme est susceptible de résulter en une diminution nette des services ce qui suscite des résistances.

C'est pourquoi l'analyse qui suit du Professeur Thomas Courchene constitue une contribution précieuse à une telle discussion. Les énoncés de principes préparés par MM. Gobeil, Fortier et Scowen annoncent, selon le Professeur Courchene, une nouvelle ère dans la réflexion et le débat politiques sur le rôle de l'État et surtout sur la manière dont ce rôle est exercé. Je suis d'accord avec cette évaluation de l'importance de ces textes. Sans doute, des professeurs, des journalistes, des conférenciers et des écrivains avaient déjà dit tout cela et même davantage.

Toutefois, ces textes publiés officiellement par un gouvernement récemment élu confèrent une existence politique à ces notions. Depuis leur publication, il n'en a guère été question si on fait exception des quelque deux ou trois semaines qui ont suivi leur publication. Il ne faut pas s'en étonner car les débats sur des questions de politiques économiques et sociales ont coutume de prendre fin assez rapidement chez nous, par défaut de combattants. L'absence relative de débat ne veut cependant pas dire que ces orientations soient devenues lettres mortes. Au contraire, on peut identifier plusieurs applications concrètes de ces orientations dans des décisions très importantes prises depuis son élection par le gouvernement du Québec.

Ces documents constituent donc l'affirmation d'une réelle volonté politique. Ce qui reste à déterminer c'est à savoir quelle en est la profondeur et la durée. L'avenir le dira. De toute manière, il importe que les orientations stratégiques de l'état provincial continuent d'être évaluées et débattues. Le but de l'Institut C.D. Howe, en publiant cette analyse du Professeur Courchene, est d'utiliser cette expression officielle d'une intention stratégique pour ranimer un débat — voir une action — dont on risque autrement de perdre le fil. cette brève analyse, dans l'esprit des nombreuses contributions qu'il a faites au débat public sur de si nombreux sujets, me semble admirablement appropriée à cette fin.

Soulignons en terminant que, comme pour toutes les publications de l'Institut, les vues exprimées par l'auteur ne traduisent pas nécessairement les opinions des membres individuels de l'organisme.

Claude E. Forget
Vice-président

Remerciements

La première version de cet essai fut rédigée à l'automne 1986, alors que j'étais professeur invité à l'École nationale d'administration publique (Montréal). L'ouvrage fut complété durant mon séjour à l'Université Western Ontario (printemps 1987) et plus récemment à l'Université York. C'est avec grand plaisir que je désire souligner le support reçu de chacune de ces trois universités.

Plusieurs personnes ont joué un rôle significatif dans la rédaction de cette étude. La contribution la plus importante est probablement celle de Maurice Vaney — lequel m'a donné, à l'été 1985 à Trois-Pistoles, un cours sur la civilisation québécoise. Je ne crois pas que le Professeur Vaney sera nécessairement en accord avec l'analyse qui suit. Mais, laissant de côté nos divergences idéologiques, je me dois d'exprimer ma gratitude envers cette personne qui me communiqua une si bonne perception et une si grande passion pour l'économie politique québécoise. C'est aussi un immense plaisir pour moi de remercier mon collègue de l'ENAP, Jean-Luc Migué, pour l'attention qu'il a portée à la première version de cet ouvrage de même que pour ses commentaires et encouragements. Comme cet essai constitut mon premier texte en français, je me dois également d'offrir des remerciements spéciaux aux personnes qui se sont occupées de la préparation du manuscrit et de son édition : Francine Pilon de l'ENAP et Cécile Daoust-Mellamphy du département de français de l'Université Western Ontario. Margaret Courchene fut une précieuse collaboratrice à tous les niveaux. Enfin, j'aimerais remercier Claude E. Forget et Daniel Denis de l'Institut C.D. Howe (Montréal) des efforts mis, à la fois au niveau de l'édition et du contenu, pour mener à terme cet essai.

Cette recherche a été rendue en partie possible grâce au support financier du Centre for the Analysis of National Economic Policy (CANEP). A cet égard, j'aimerais remercier le directeur du CANEP, James R. Melvin.

Thomas J. Courchene
Centre Robarts
Université York
Septembre 1987

Introduction

Au cours de l'été 1986, les Québécois ont pu croire qu'ils faisaient face à une remise en question des acquis de la Révolution tranquille. A l'origine de cet état d'inquiétude : la parution coup sur coup des rapports gouvernementaux des trois «sages», Fortier, Scowen et Gobeil,[1] portant respectivement sur la privatisation, la déréglementation et la révision des fonctions et des structures gouvernementales. D'une part, on craignait l'envergure de ces rapports puisque très peu de domaines de la vie économique et sociale demeuraient intouchés par les recommandations des «sages». D'autre part, on appréhendait le message lui-même : repli de l'État au profit des lois du marché et ce, à première vue, aux dépens des citoyens défavorisés. En effet, il s'agissait de repenser entièrement la relation entre les citoyens et l'État. On comprendra que le jugement porté sur ces rapports est rapidement devenu une question d'idéologie.

S'il est évident que ces rapports ne peuvent être dissociés de l'ensemble des idées qui les sous-tendent, leur importance véritable toutefois transcende leur contenu idéologique et va même au-delà des recommandations explicites qu'ils contiennent. Pour bien comprendre cette affirmation, il faut situer ces rapports dans le contexte de l'évolution d'après-guerre de l'État-providence et des contraintes socio-économiques qui se manifesteront d'ici l'an 2000. Considérés dans cette double perspective, ils revêtent un caractère tout à fait différent de celui qu'ils ne suggèrent de prime abord.

La présente étude cherche à évaluer les trois rapports gouvernementaux en adoptant cette grille d'analyse élargie et plus appropriée. Elle comporte neuf parties. La première trace les grandes lignes de l'évolution d'après-guerre de l'État-providence et sert de toile de fond à l'analyse développée par la suite. Les deux parties suivantes jettent les fondements de cette analyse présentant d'abord trois défis contemporains — fiscal, économique et socio-démographique — qui vont inévitablement influer sur toutes les politiques gouvernementales à venir, puis trois grands dualismes qui sous-tendent toute politique économique ou sociale au

---

[1] Pierre Fortier, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, Rapport du Comité sur la privatisation (Québec : Gouvernement du Québec, 1986) ; Paul Gobeil, *Rapports*, Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Québec : Gouvernement du Québec, 1986) ; Reed Scowen, *Réglementer moins et mieux*, Rapport final du groupe de travail sur la déréglementation (Québec : Gouvernement du Québec, 1986).

sein de la fédération canadienne — efficacité/sécurité, centralisation/décentralisation, secteur public/secteur privé. En supposant que la conjoncture actuelle reste la même, le contexte en cette fin de siècle semble exiger que l'on accorde un rôle prépondérant à l'efficacité et au rendement, à la décentralisation et à la participation du secteur privé dans la conception et le financement des programmes gouvernementaux.

Une fois les éléments historiques et analytiques exposés, nous aborderons «les offrandes des rois mages». Après un bref survol des lignes directrices des rapports Gobeil, Scowen et Fortier, nous passerons chacun de ceux-ci en revue revenant d'abord sur le mandat qui avait été confié à chacun des comités d'étude, brossant ensuite à grands traits l'analyse et les recommandations dégagées par ces comités et enfin faisant l'évaluation de chacun des rapports. Nous vérifierons dans quelle mesure l'analyse qui ressort de ces rapports s'accorde avec la perspective des trois défis et des dualismes exposée plus haut, et de manière générale avec l'approche évolutionniste qui sous-tend cette étude.

Nous situerons ensuite ces rapports dans le contexte des transformations récentes de l'environnement socio-économique du Québec, et notamment dans le cadre du virage assez notoire en faveur du monde des affaires. Nous verrons aussi quelles en sont les implications à l'échelle du Canada et ferons état de certaines mesures prises dans les autres provinces qui vont dans le même sens que les recommandations des trois rapports québécois. Enfin, en conclusion, nous traiterons de leur pertinence générale.

L'évolution de l'État-providence

Dans un article récent traitant de l'État-providence dans les pays industrialisés occidentaux, le sociologue Hugh Heclo[2] évoquait les quatre étapes de son évolution : l'expérimentation, la consolidation, la croissance et la reformulation.

Durant l'étape de consolidation (la période suivant la Première Guerre Mondiale), les progrès en matière de politique sociale sont devenus nécessaires pour permettre la réconciliation des grandes valeurs sociales — liberté, égalité et sécurité. Le chômage massif lié à la crise touchait toutes les classes sociales, situation qui rendit

[2]Hugh Heclo, «Toward a New Welfare State,» dans Peter Flora et H.J. Heidenheimer, eds., *The Development of Welfare States in Europe and America* (London: Transaction Books, 1984).

possible cette réconciliation, car la sécurité du revenu n'était plus dès lors une préoccupation limitée à un seul groupe. Autre facteur déterminant : la rentrée au pays des soldats qui étaient en droit de s'attendre à une aide gouvernementale pour réintégrer la vie civile. Enfin, la révolution keynésienne y fut aussi pour quelque chose puisque les transferts sociaux pouvaient orienter l'économie vers le plein emploi, par l'entremise de leur effet multiplicateur sur l'activité économique. La combinaison de ces facteurs a contribué à consolider les divers programmes caractérisant l'étape d'expérimentation de la période de l'entre-deux-guerres et a précipité de manière définitive l'avènement de l'État-providence. L'étape de consolidation était axée en somme sur l'intégration des valeurs sociales, économiques et individuelles.

Les dynamiques inhérentes à l'étape de croissance de l'État-providence, que Heclo situe dans les années 50 et 60, étaient tout à fait différentes. Le trait le plus marquant de cette époque était l'abondance; plus précisément, une abondance de richesses à la fois inattendue et durable qui découlait d'un taux de croissance économique élevé et soutenu. Cette abondance donna lieu à la formation d'un excédent toujours grandissant des soldes budgétaires, surplus servant de plus en plus à faire baisser les coûts politiques et économiques de la politique sociale.

Il n'est donc pas surprenant qu'un tel climat ait été propice à une véritable «explosion» des programmes sociaux. Ont été instaurés à cette époque le Régime des pensions du Canada, le Régime d'assistance publique du Canada, l'Assurance-hospitalisation, l'Assurance-maladie, la restructuration du financement de l'enseignement post-secondaire, le supplément de revenu garanti, le programme intégral de péréquation et des programmes d'aide régionale, comme ceux du ministère de l'Expansion économique régionale et certains programmes régionaux de la Commission d'assurance-chômage (restructurée en 1971). À cela, il faut ajouter l'éventail de programmes associés à la Révolution tranquille.

En somme, notre pays a tiré profit des avantages de la croissance économique pour mettre en place un système sans cesse grandissant de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux divers paliers de gouvernement.

Pour mieux saisir à quel point le pays était riche à cette époque, il suffit de rappeler qu'en dépit de l'instauration de tous ces pro-

grammes, le gouvernement fédéral a affiché un excédent budgétaire cumulatif de 2,75 milliards de dollars entre 1965 et 1974.[3]

Cette abondance favorisa une tendance, encore présente aujourd'hui, qui consiste à instaurer ou à revoir des programmes sociaux sans tenir compte du reste de la politique économique. De ce fait, il arrive de plus en plus souvent qu'au sein du réseau social, on accorde une importance minime à l'efficacité, à l'incitation au travail ou à l'adaptation économique. Sans compter que quelques-uns des programmes contiennent des dispositions qui sont nettement contraires à l'ajustement économique (par exemple, les mesures régionales de l'assurance-chômage).

Autrement dit, l'intégration des valeurs économiques, sociales et politiques qui caractérisait l'étape de consolidation n'est plus jugée nécessaire, ni respectée. En effet, les sommes allouées aux programmes sociaux s'accompagnent d'un désengagement vis-à-vis les principes qui ont présidé à l'essor de la politique sociale.

Avant d'aborder la dernière étape de l'évolution de l'État-providence, il est opportun de s'attarder aux autres caractéristiques de l'époque d'abondance. Comme le constatait le sociologue Daniel Bell en 1974,[4] la société occidentale des vingt-cinq années d'après-guerre a vécu une «revolution of rising expectations» (une révolution marquée par des attentes grandissantes). Bell prédisait cependant qu'au cours des vingt-cinq années suivantes, l'abondance aurait pour effet d'engendrer une «revolution of rising entitlements» (une révolution marquée par des revendications grandissantes). De fait, les citoyens ont fait de plus en plus appel à l'État pour répondre à leurs demandes qu'elles soient de nature sociale, culturelle, politique, écologique ou autre. C'est ainsi que la politique sociale a eu (et a encore) tendance à s'écarter de la conception «filet de sécurité sociale», destiné à favoriser l'ajustement économique, pour embrasser la conception des «droits acquis» accordés aux citoyens par les gouvernements.

En ce qui concerne l'évolution de la politique sociale, notre pays a appliqué ces grands principes en instaurant des programmes universels, ou plus généralement, en adoptant le principe de l'universalité. À cet égard, il faut souligner à l'instar de Keith Banting que

---

[3]Ontario Economic Council, *Deficits: How Big and How Bad?*, Ontario Economic Council Position Paper (Toronto: Ontario Economic Council, 1985).

[4]Daniel Bell, «The Public Household, 'Fiscal Sociology' and Liberal Society,» *Public Interest* 37 (1974): 29-68.

c'est la sécurité du revenu et non la redistribution des revenus aux défavorisés qui sous-tend le principe de l'universalité :

> Universality was... closely associated historically with the drive for greater economic security, a security for the mass of population in what seemed to be a highly insecure world.... Much confusion surrounds the discussion of the welfare state and redistribution, especially redistribution between rich and poor. There is a widespread assumption in the current debate that the expansion of social policy over the last 40 years was intended to narrow the inequalities of modern society.... [In fact] the modern welfare state represented a move away from redistribution, at least in the vertical sense. Redistribution was to be from the employed to the unemployed, the healthy to the sick, the non-aged to the aged and so on. Many of the founders of the welfare state probably thought that as a secondary consequence there would be an important narrowing of the general pattern of income inequality, but that was not their primary aim.[5]

Rétrospectivement, cet accent sur la sécurité du revenu n'est pas du tout surprenant. Cependant, le fait que la société soit devenue beaucoup plus soucieuse de la répartition des revenus pose de plus en plus de problèmes compte tenu de l'éventail des programmes sociaux.

Abordons maintenant les bouleversements économiques de la dernière décennie et l'étape de réforme de l'État-providence. Pendant la majeure partie de cette période, la productivité a stagné, le taux de chômage s'est maintenu au-delà de 10 pour cent, les déficits des gouvernements fédéral et provinciaux ont atteint des proportions alarmantes. Partout, l'économie connaissait des transformations profondes et le commerce mondial devenait de plus en plus concurrentiel.

La stagnation économique s'est accompagnée d'une remise en question de la politique sociale, non seulement au Canada, mais aussi à travers les nations industrialisées d'Occident. Rien d'étonnant, puisque l'expansion de l'État-providence au cours des années 60 était fondée sur le maintien de la croissance économique. Or, avec l'arrivée de la stagnation tout aussi inattendue et durable que la crois-

[5]Keith Banting, « Universality and the Development of the Welfare State, » dans Alan Green et Nancy Olewiler, eds., *Report of the Forum on Universality and Social Policies in the 1990s* (Kingston, Ont. : John Deutsche Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1985), pp. 10-11.

sance, la politique sociale a prêté le flanc à la critique, tant de la gauche que de la droite. L'inégalité et la pauvreté redevenant manifestes, la gauche pouvait affirmer que l'État-providence n'avait pas réussi à établir une meilleure répartition des revenus. La droite, quant à elle, dénonçait la politique sociale à maints égards :

- elle est inefficace parce que les prestations, dans trop de cas, ne sont pas suffisamment sélectives ou orientées vers ceux qui en ont le plus besoin;
- elle intervient dans tellement de secteurs qu'elle menace sérieusement la liberté individuelle; et
- elle empêche la reprise économique parce qu'elle accorde des stimulants qui favorise le retranchement à l'intérieur du statu quo au lieu de la flexibilité économique.

En effet, la surabondance des années 60 qui a donné lieu à la croissance de l'État-providence a engendré de graves problèmes quant à la politique sociale. Celle-ci ne vise désormais ni la réconciliation des trois grandes valeurs sociales — liberté, égalité et sécurité — ni l'intégration des sphères sociale, politique et économique. Voilà pourquoi de fortes pressions s'exercent non seulement au Canada, mais aussi dans tout le monde industrialisé, pour qu'on révise le rôle de la politique sociale et, plus particulièrement, qu'on favorise l'intégration des contraintes économiques et politiques au régime social. C'est précisément dans ce contexte que les rapports des trois «sages» prennent toute leur signification.

Une trilogie de défis

Comme je le soulignais récemment dans une étude pour l'Institut C.D. Howe sur la politique sociale,[6] il y a trois défis que toute politique gouvernementale, et notamment la politique sociale, doit relever : les défis fiscal, économique et socio-démographique.

Le défi fiscal

En dépit de l'essor incroyable des programmes sociaux dans les années 60, les équilibres budgétaires, comme nous l'avons déjà indi-

[6]Thomas J. Courchene, *Social Policy in the 1990s : Agenda for Reform*, Policy Study no. 3 (Toronto : C.D. Howe Institute, 1987).

qué, se sont soldés par un excédent cumulatif de 2,75 milliards de dollars pour la période s'échelonnant entre 1965 et 1974. À l'opposé, le solde budgétaire fédéral a affiché pour la période allant de 1974 à 1983 un déficit de 125 milliards de dollars.[7] Ces chiffres décrivent la situation du gouvernement fédéral mais les provinces ont également vu leurs équilibres budgétaires se détériorer. Au cours des dix dernières années la dette directe des provinces s'est accrue de 75 milliards de dollars. Le Québec n'a évidemment pas échappé à cette tendance comme l'indique sa dette directe qui s'élève maintenant à environ 30 milliards de dollars (excluant la dette de société comme Hydro-Québec) alors qu'elle atteignait à peine 13 milliards de dollars dix ans plus tôt.

Cette pression exercée sur les finances publiques provinciales a plusieurs origines, au nombre desquelles se trouvent les dépenses encourues en matière de santé. Dans presque toutes les provinces, pour chaque dollar du budget gouvernemental, 30 cents vont aux dépenses reliées à la santé et il y a de fortes chances que ces sommes continuent d'augmenter en raison à la fois du vieillissement de la population et des nouvelles techniques de plus en plus coûteuses de diagnostic et de traitement, si bien que le défi, ici et ailleurs, consiste à découvrir les moyens les plus efficaces de fournir les soins de santé tout en respectant l'équité et la justice sociale.

Il existe une autre facette importante du défi fiscal. Les États-Unis viennent d'adopter un nouveau régime d'imposition des particuliers qui va abaisser considérablement les taux marginaux. Pour rester concurrentiel et pour éviter l'émigration vers le sud, le Canada doit tenir compte de ce changement. En décidant d'emboîter le pas à notre voisin et ce, dans le contexte de déficits budgétaires fédéral et provinciaux qui sont à peu près deux fois supérieurs à ceux observés aux États-Unis (proportionnellement au PNB), le Canada ne saurait éviter qu'une énorme pression économique s'exerce sur tous les programmes gouvernementaux, notamment sur ceux relevant de la politique sociale.

Le défi économique

De manière générale, en ce qui concerne le défi économique, il s'agit pour le Canada de devenir de plus en plus concurrentiel au sein de l'économie mondiale. Tous les pays sont en train de restructurer leur

[7]Ontario Economic Council, *Deficits: How Big and How Bad?*, p. 2.

économie et le commerce mondial se fera dans un nouveau cadre où la concurrence sera de plus en plus féroce. Les pays qui sortiront gagnant de ce nouvel environnement seront ceux qui pourront s'adapter rapidement aux changements que commanderont les variations brusques de la demande mondiale de biens et de services. Dès lors, la politique sociale doit absolument faciliter les réajustements professionnels ou industriels qui caractérisent ce nouvel environnement. Il devient donc hors de question de soutenir les aspects de cette politique qui entravent l'adaptation ou qui favorisent le statu quo.

De manière spécifique, il s'agit de faire en sorte que des mesures incitant au travail et stimulant l'esprit d'initiative et d'adaptation soient incorporées aux divers programmes. L'assurance-chômage et l'aide sociale sont deux domaines dans lesquels de telles mesures pourraient se révéler bénéfiques. Pour ce qui est de l'assurance-chômage, la combinaison des trois facteurs suivants : bénéfices prolongés dans les régions où le taux de chômage est élevé, taux marginaux élevés d'imposition du revenu lors du retour au travail et rapport ténu entre la durée des prestations et le temps d'embauche dans l'emploi antérieur, produit un effet de dissuasion qui ne favorise pas la flexibilité économique. Dans son étude sur l'assurance-chômage pour la Commission Macdonald, le professeur Jean-Michel Cousineau en arrivait à la conclusion suivante :

> Dans l'état actuel des connaissances, il existe de fortes présomptions à l'effet;
>
> • que le programme d'assurance-chômage contribue à accroître la durée du chômage;
> • qu'il contribue à accroître le nombre de mises à pied temporaire;
> • qu'il renforce la concentration des emplois temporaires et instables dans les régions à chômage élevé et à faible salaire.[8]

Pour ce qui est de l'aide sociale, les taux marginaux d'imposition au moment du retour au travail des assistés sociaux sont souvent supérieurs à 100 pour cent si l'on tient compte du large éventail de

---

[8]Jean-Michel Cousineau, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail, » dans François Vaillancourt, ed., *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada no. 1 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1986), p. 234.

programmes dont ces familles pouvaient jouir lorsqu'elles bénéficiaient de l'aide sociale et qu'elles perdent au moment de retourner au travail. Comme le souligne Bernard Fortin, de tels taux créent un véritable «mur de la pauvreté» qui incite les ménages à faible revenu (même parmi ceux qui comptent des personnes aptes à travailler) à demeurer dépendants des programmes sociaux. L'assisté social perd le sentiment de pouvoir «s'en sortir par lui-même, d'avoir prise sur son avenir. C'est vraiment le piège de la pauvreté.»[9]

Étant donné que cette situation résulte du manque de coordination entre les divers programmes d'aide sociale et entre ces derniers et le régime fiscal, la solution paraît claire: réduire les taux marginaux par l'intégration efficace des programmes de transfert et du régime d'imposition. C'est précisément la recommandation du *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*[10] et le rapport Gobeil abonde dans le même sens en proposant la création d'un programme de revenu garanti pour les personnes aptes au travail et l'intégration parfaite des paramètres financiers de ce nouveau programme et de ceux du régime d'imposition.

Il est frappant de constater qu'en mettant l'accent sur l'efficacité des programmes d'assurance-chômage et d'aide sociale, on atteint aussi l'équité. Par contre, dans d'autres domaines, il faudra en arriver à un compromis entre ces deux principes.

Le défi socio-démographique

Pour relever le défi socio-démographique, il faut réorienter la politique sociale vers les nouveaux besoins sociaux et démographiques: le vieillissement de la population, l'augmentation des familles monoparentales dirigées par une femme, l'inactivité des 25-34 ans qui n'ont jamais eu d'emploi régulier, etc. Sans compter que dans le nouvel ordre économique, il y aura plus d'individus dont les compétences deviendront rapidement désuètes. La politique sociale doit tenir compte de ces problèmes. Toutefois, les initiatives dans ce sens exigeront l'allocation de fonds publics. En raison du défi fiscal, il est clair que la marge de manoeuvre sera mince sur le plan budgétaire.

---

[9]Bernard Fortin, «La sécurité du revenu au Canada: un bilan,» dans François Vaillancourt, ed., *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada no 1 (Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1986), p. 191.

[10]Québec, Ministère des Finances, *Livre blanc sur la fiscalité* (Québec, 1984).

C'est pourquoi les fonds publics engagés dans ces programmes devront probablement provenir d'économies réalisées ailleurs, et notamment dans d'autres programmes sociaux.

Dans de nombreux cas, les trois défis pourront être relevés de front. Par exemple, compte tenu du vieillissement de la population, il est certain que le gouvernement devra verser de plus en plus de deniers publics aux personnes âgées. Par contre, il y en aura davantage qui vivront à l'aise que dans les années 60 grâce à l'amélioration des régimes de retraite privés et publics, parmi lesquels figurent les REER (régime enregistré d'épargne-retraite). Or, à revenu égal et ce, peu importe le revenu, les exemptions fiscales accordées aux ménages composés de deux personnes âgées s'élèvent à environ 6 000 dollars de plus que pour les ménages composés de personnes de moins de 65 ans.[11] Il s'ensuit que les ménages du troisième âge ne versent au gouvernement de l'impôt sur une base nette, c'est-à-dire en tenant compte des paiements de transfert, que lorsque leur revenu est égal ou supérieur à 30 000 dollars.[12] A notre avis, et nous croyons qu'il est partagé par la majorité des citoyens, les exemptions fiscales sont trop généreuses pour les personnes âgées qui vivent à l'aise.

Manifestement, la solution consiste à supprimer progressivement les déductions autorisées en vertu du régime d'imposition des particuliers relativement aux prestations de retraite et de la sécurité de la vieillesse. Il en résulterait que les avantages fiscaux seraient répartis de manière à la fois plus progressive et plus équitable entre les ménages dont le revenu est assujetti à la même tranche d'imposition, peu importe que ces personnes soient âgées de plus ou de moins de 65 ans. Qui plus est, les économies ainsi réalisées pourraient être utilisées à meilleur escient : réduire les déficits budgétaires et améliorer la qualité de vie des personnes âgées dans le besoin. En procédant de cette manière, on pourrait relever de front les trois défis.

Réalisation : une trilogie de dualismes

Au moment de mettre en oeuvre toute politique, y compris la politique sociale, ceux à qui reviennent les décisions se trouvent devant

---

[11]Ontario Economic Council, *Pensions Today and Tomorrow*, Ontario Economic Council Position Paper (Toronto : Ontario Economic Council, 1983), Tableau 22.
[12]Ibid.

trois grands choix : efficacité ou sécurité, centralisation ou décentralisation, secteur public ou secteur privé.

Efficacité par opposition à sécurité

Tel que nous l'avons évoqué précédemment, le succès économique sourira dorénavant aux nations qui parviendront à affecter leurs ressources aux secteurs industriels en croissance. Dans ce contexte, le rôle des mesures de soutien économique devient évident : promouvoir l'adaptation structurelle et éviter surtout de contribuer au maintien du statu quo.

La conciliation entre l'efficacité et la sécurité est souvent présentée comme s'il s'agissait de trancher entre l'adaptation économique et les «droits acquis». La situation devient dès lors conflictuelle puisqu'en défendant des «droits acquis», on se prononce en faveur du maintien légitime du statu quo et qu'en préconisant l'adaptation, on doit abandonner le statu quo. Pourtant, à long terme, adaptation et sécurité sont tout à fait compatibles; sans adaptation structurelle, l'économie ne saurait assurer de sécurité réelle. Autrement dit, la politique sociale ne peut être sauvegardée dans le contexte d'une économie en déclin.

Le conflit, s'il existe, ne peut se manifester qu'à court terme. Il s'agit de trouver la formule acceptable qui permettra de modifier les droits acquis afin de faciliter l'adaptation structurelle, sans quoi le Canada cessera d'être dans la course et il y aura *de facto* érosion progressive de ces droits acquis.

Parfois, le choix se pose entre l'équité et l'efficacité. Il se peut que, dans certains cas, ces deux valeurs ne puissent être conciliables. Toutefois, dans beaucoup de domaines, elles pourraient toutes deux gagner du terrain si les réformes appropriées étaient mises en branle. Ainsi en serait-il notamment dans le cas d'une restructuration des programmes de revenus d'appoint et dans celui d'une transférabilité plus grande des régimes de retraite entre les provinces et entre les divers secteurs industriels.

Par conséquent, relever les trois défis exige que la flexibilité économique et l'efficacité aient priorité sur les droits acquis dans la refonte des politiques gouvernementales. Cependant, cette façon de voir l'adaptation structurelle n'a pas pour corollaire l'affaiblissement des programmes de sécurité sociale ni la mise en péril des progrès accomplis dans ce domaine depuis la guerre, bien au contraire. Ces

acquis seront sauvegardés en adoptant une politique sociale assortie de dispositions propres à inciter les gens à travailler, à favoriser l'esprit d'initiative individuelle et à augmenter la souplesse et la capacité d'adaptation de la main-d'oeuvre. Par contre, ils seront menacés si nous tentons de relever les défis de cette fin de siècle en défendant des programmes conçus pour relever les défis des années 60.

Il importe aussi de se rendre compte que mettre l'accent sur l'efficacité ne conduira pas nécessairement à des modifications radicales. Il faudra plutôt s'engager dans une «suite d'approximations successives» (pour reprendre le jargon de la Banque du Canada) qui, à moyen terme, modifieront progressivement les mesures d'incitation prévues dans les programmes sociaux. Heureusement, ces modifications pourront se faire en majorité, sinon en totalité, sans qu'on ait à sacrifier les normes généralement admises d'équité.

Secteur public par opposition au secteur privé

En raison de notre culture et de notre histoire, nous, Canadiens, sommes moins portés à nous inquiéter que les Américains de l'intervention du gouvernement dans l'économie. Cette attitude présente des avantages et des inconvénients. Par exemple, malgré les problèmes qu'entraîne notre régime d'assurance-maladie et qui sont soulevés plus loin dans notre analyse, la majorité des Canadiens le préfèrent à celui des États-Unis. Par ailleurs, dans un monde où l'esprit d'initiative et la capacité d'adaptation prennent de plus en plus d'importance, les Canadiens ont peut-être tendance à faire trop rapidement appel au gouvernement dans l'adversité.

L'ampleur des trois défis auxquels la réforme sociale doit faire face paraît exiger à l'heure actuelle le renforcement du rôle joué par le secteur privé et donc, de la privatisation. Dans l'esprit des gens, la privatisation semble être synonyme du processus de transfert des sociétés d'État au secteur privé, en tout ou en partie. Il faut plutôt retenir l'acception plus large de ce concept. D'après David Heald,[13] la privatisation comporte les quatre paramètres suivants:

1) *privatisation du financement* d'un bien ou d'un service qui continue à être produit par le secteur public. Il s'agit en somme de déci-

[13]David Heald, «Privatisation: Analysing Its Appeal and Limitations,» *Fiscal Studies* 5 (February 1984): 36-46.

der si les services publics seront financés par le biais des impôts ou de la tarification (exemple : les frais de scolarité);
2) *privatisation de la production* des biens et services publics dont le financement continue à être assumé par le secteur public. On parle alors de politique de sous-traitance et du faire-faire, mais aussi d'initiatives comme les bons d'étude (vouchers) qui peuvent être acceptés tant à l'école privée qu'à l'école publique;
3) *privatisation dans le sens de déréglementation et de politique de concurrence* ayant pour but de forcer certaines activités gouvernementales à concurrencer le secteur privé (exemple : la suppression des monopoles statutaires);
4) *privatisation dans le sens de dénationalisation* des sociétés d'État, politique maintenant répandue dans le monde occidental.

Il importe donc de ne pas assimiler privatisation et désétatisation et, encore moins, désétatisation et rendement optimum. Car, si l'on privatise une société d'État et qu'on lui maintient son statut de monopole, l'efficacité ne sera guère améliorée.

Centralisation par opposition à décentralisation

En ce qui concerne le choix entre la centralisation et la décentralisation, la souplesse de la Constitution canadienne a permis des retournements fréquents — centralisation spectaculaire du système pendant la guerre, décentralisation marquée au milieu des années 70 et, peut-être, amorce d'un autre cycle de centralisation au début des années 80. Il y a lieu de se demander si le rendement, la capacité d'adaptation et l'équité sont favorisés davantage par une décentralisation accrue que par une centralisation plus forte.

La réponse à cette question est loin d'être simple. Dans certains domaines, comme celui de la politique monétaire, la centralisation reste nécessaire. Certaines dispositions des programmes sociaux, telles que la transférabilité des services d'une province à l'autre, doivent être protégées; les dépenses en cette matière étant garanties par le pouvoir fédéral de dépenser, ce pouvoir centralisateur va vraisemblablement rester important. Il y a de bonnes raisons qui militent en faveur d'une forte centralisation dans d'autres domaines. Qu'il nous soit permis d'évoquer l'exemple de l'aide sociale. Le nouvel ordre économique va probablement exiger une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre entre les régions du pays et les diverses

industries. Dans les années 70, les citoyens, par exemple de la Nouvelle-Écosse, émigraient en Alberta à la recherche d'un emploi. Mais avec la baisse des prix pétroliers et les pertes d'emplois dans le secteur énergétique, il y a eu renversement de la tendance et c'est la Nouvelle-Écosse, plutôt que l'Alberta, qui a dû supporter le fardeau de l'aide sociale. Il nous semble que le gouvernement fédéral devrait assumer une part plus grande des coûts de l'aide sociale en compensation du déséquilibre économique entre les provinces.

Exception faite de ces cas particuliers, il sera nécessaire pour relever les trois défis de décentraliser davantage. Wallace Oates résume ici les arguments en faveur de la décentralisation:

> First, it [decentralization] provides a means by which the levels of consumption of some public goods can be tailored to the preferences of subsets of society.... Second, by promoting increased innovation over time and by providing competitive pressures to induce local governments to adopt the most efficient techniques of production, decentralization may increase both static and dynamic efficiency in the production of public goods. Third, a system of local government may provide an institutional setting that promotes better public decision-making by compelling an explicit recognition of the costs of public programs.[14]

À l'heure actuelle, il semble nécessaire de laisser aux provinces le loisir d'innover et de prendre des initiatives, particulièrement en matière de santé, domaine où les coûts montent rapidement, si l'on veut atteindre les objectifs souhaités aux points de vue rendement, capacité d'adaptation et conformité aux préférences régionales. Il est de plus en plus impératif de trouver de meilleurs moyens de maintenir ces programmes sans altérer la nature des services offerts. Déjà, plusieurs provinces tentent de nombreuses expériences novatrices dans un contexte qui, heureusement n'est pas encore trop contraignant. Lorsqu'elles se rendront compte que les coûts continuent de grimper mais que les allocations fédérales versées pour ces programmes ne progressent pas au même rythme, il sera trop tard. Peut-être faut-il rappeler ici que la forme actuelle du Régime d'assurance-maladie tient en grande partie à l'esprit novateur de la Saskatchewan. Vingt-cinq ans se sont écoulés depuis sa mise en vigueur et

---

[14]Wallace Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), p. 13.

de nouveaux impératifs nous forcent désormais à remettre en question la gestion et le financement non seulement des programmes de santé mais aussi de l'ensemble des programmes sociaux pour pouvoir relever les trois défis de cette fin de siècle.

Résumé

Quel aspect faut-il privilégier des deux éléments qui composent les trois grands dualismes suivants: efficacité/sécurité, secteur privé/secteur public, centralisation/décentralisation ? Certes, on peut recourir à l'idéologie, c'est-à-dire au «niveau normatif» dans le jargon des économistes. En tant qu'économiste libéral, nous optons au niveau normatif en faveur de l'efficacité, du secteur privé et de la décentralisation qui, appliquée à la production des biens et des services publics, permet de développer au sein du secteur public l'esprit de compétition qui caractérise le secteur privé. Il s'agit là d'un choix strictement personnel.

Les choix de société ne peuvent plus être dictés par la seule idéologie. Ce sont plutôt les défis fiscal, économique et sociodémographique qui prescriront la marche à suivre. En effet, on peut parler d'un «déterminisme économique» dont l'incidence sera plus marquée sur les programmes sociaux que l'idéologie. Ce déterminisme nécessite non seulement une refonte assez profonde desdits programmes mais aussi une restructuration qui commande une plus grande intégration socio-économique. Tout en préservant les acquis, cette restructuration devrait inclure des éléments qui privilégient l'incitation au travail, l'initiative individuelle, la capacité d'adaptation et le redressement économique à l'immobilisme, tout en rendant les programmes plus sélectifs (c'est-à-dire axés sur la capacité de payer). Ainsi, par rapport aux trois grandes options, ce déterminisme nécessite probablement que l'on accorde une plus grande place au rendement, à l'ajustement économique, à la décentralisation et à la participation du secteur privé dans la conception et le financement des programmes sociaux.

Le cadre contextuel ayant été présenté, nous pouvons recevoir les offrandes des rois mages.

Aperçu des trois rapports

Même si quelques-unes des recommandations ont fait couler beaucoup d'encre, il faut reconnaître qu'il n'y a absolument rien de nou-

veau dans ces trois rapports. À preuve, les deux exemples suivants tirés du rapport Gobeil:

- Le rapport Gobeil recommande d'inclure dans le calcul du revenu imposable les soins médicaux reçus jusqu'à un maximum de 1 500–2 000 $. Or, il y a dix ans, le Conseil économique de l'Ontario[15] proposait que le financement des services de santé se fasse en partie par l'intermédiaire du régime d'imposition.
- Il recommande aussi de décentraliser le financement des écoles primaires et secondaires par l'émission de bons d'étude. Or, la Colombie-Britannique a déjà commencé à instaurer ce type de mécanisme et la Commission Macdonald recommandait au gouvernement fédéral de faire de même pour le financement de sa quote-part de l'éducation post-secondaire.

Certes, que ces recommandations émanent d'autres organismes ne veut pas nécessairement dire que leur application soit souhaitable, mais il reste qu'elles ne sont pas nouvelles.

Les trois rapports se démarquent cependant par leur envergure. Par leurs recommandations ils touchent à davantage de politiques économiques et sociales que ne l'a fait la Commission Macdonald. En outre, le message fondamental des «trois sages» a aussi une énorme portée, car il ne propose rien de moins que de repenser la relation entière entre l'État et le citoyen. Par conséquent, pour évaluer ces rapports, il ne faut pas se limiter aux seules recommandations spécifiques. Il convient également de s'arrêter à l'analyse qui leur est sous-jacente.

Selon nous, la trame de fond de ces rapports se forme autour des défis fiscal, économique et socio-démographique et les solutions proposées sont l'ajustement et l'efficacité, la privatisation de la production des biens et des services publics et de leur financement. On peut certes contester ces rapports sur le plan idéologique. Les opposants ont fait valoir que tous les membres des comités de travail étaient partisans de la thèse des marchés libres et qu'aucun syndicaliste ou représentant de groupes défavorisés n'y avait participé. Les critiques ont aussi souligné que dans plusieurs cas, surtout pour

[15]Ontario Economic Council, *Issues and Alternatives 1976* (Toronto: Ontario Economic Council, 1976).

ce qui est du rapport Gobeil, les recommandations n'étaient pas fondées sur une analyse poussée. Même si ces observations sont en partie ou en totalité justifiées, elles n'en constituent pas pour autant des raisons suffisantes pour rejeter en bloc ces rapports. Ce n'est pas en s'attaquant aux messagers qu'on détruira le message!

En premier lieu, les adversaires se trompent lorsqu'ils croient que ces rapports font table rase des acquis. S'il est vrai que les trois rapports cherchent à modifier les institutions actuelles, le véritable enjeu consiste à les sauvegarder en conciliant politiques sociales et défis fiscal, économique et démographique. En deuxième lieu, l'étiquette «idéologique» ne colle pas aux faits; que le rapport Gobeil recommande la hausse des frais de scolarité n'exclut pas qu'il propose également une révision du système des prêts et bourses faisant en sorte que l'accessibilité ne soit pas déterminée par le revenu. Par souci d'efficacité, il recommande une refonte du régime de sécurité du revenu et ceci dans le cadre d'un programme de revenu garanti pour les personnes aptes au travail et pour les couches sociales à faible revenu, afin de les inciter à demeurer sur le marché du travail. Les recommandations visant l'ajustement et au redressement économique prennent donc aussi en considération l'équité et la répartition des revenus, ce qui n'a rien à voir avec la rhétorique des idéologues de droite!

Après ce bref survol, quelques lignes méritent d'être consacrées à l'examen de chacun des rapports, à commencer par le rapport Gobeil.

Le rapport Gobeil

Le gouvernement a confié au groupe de travail présidé par M. Paul Gobeil le mandat suivant:

- recenser les programmes gouvernementaux qui ne semblent pas conformes aux objectifs statutaires ou qui sont inappropriés;
- identifier les moyens législatifs, réglementaires ou autres d'accroître l'efficience des programmes gouvernementaux et d'en réduire les coûts;
- formuler des recommandations sur les programmes à établir pour permettre d'alléger la structure gouvernementale.

Le comité a divisé son mandat en deux parties principales: la structure gouvernementale et les programmes.

En ce qui concerne la première partie, le comité s'est prononcé sur plus de 150 conseils, commissions, comités, offices, agences et régies. Sauf pour les organismes publics jugés appropriés et efficaces (et il y en a beaucoup), les recommandations se sont orientées vers l'une ou l'autre des options suivantes:

a) *L'abolition complète* de l'organisme, soit parce que ses objectifs ont été atteints, soit parce qu'ils ne sont plus pertinents, soit enfin parce qu'ils font double emploi avec ceux d'un autre organisme.

b) *Le réaménagement plus économique et fonctionnel par*

- l'intégration totale ou partielle de l'organisme au ministère le plus approprié;
- la fusion de deux ou de plusieurs organismes de même type;
- le transfert des fonctions d'un organisme à un autre de même type et l'abolition du premier;
- le transfert des fonctions d'un organisme à une autre instance publique ou privée.

c) *La révision à la baisse des ressources*, plus spécifiquement des effectifs ou du budget d'un organisme ou des deux à la fois.[16]

On peut sans doute remettre en question le bien-fondé de certaines recommandations. Ainsi peut-il en être de l'abolition d'une vingtaine d'organismes de consultation; le rapport ne contient pas assez de renseignements et fournit peu d'éléments d'analyse pour permettre au lecteur d'évaluer chacun de ces organismes. Il est facile de comprendre que ces recommandations puissent susciter un débat public.

Cependant, dans l'ensemble, il est difficile de contester les objectifs poursuivis, à savoir «l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience de l'appareil gouvernemental et même, plus simplement, l'allègement de ce dernier, tout autant qu'en fonction de l'amélioration de la qualité des services fournis à la population...».[17] Après tout, la prolifération de ces organismes gouvernementaux au cours

[16]Gobeil, *Rapports*, p. 12.
[17]Ibid.

des vingt dernières années ne saurait convaincre le lecteur de leur pertinence.

Finalement, bien que les recommandations visent d'abord à améliorer l'efficacité et à relever le défi fiscal, il ne faut pas se surprendre que le Comité opte lui aussi, lorsque l'occasion lui en est donné, pour la décentralisation et la privatisation des organismes gouvernementaux.

C'est cependant la deuxième partie du rapport Gobeil, portant sur les programmes gouvernementaux, qui retient surtout notre attention. Plus particulièrement, il s'agit de la gestion des «réseaux»: éducation, santé, services sociaux, sécurité du revenu, développement économique. Même si le rapport Gobeil s'exprime en des termes différents, il est clair qu'il vise la gestion de ces ressources dans le contexte des trois défis que nous avons retenus. À cet égard, les recommandations ont pour objectif l'efficacité, l'ajustement économique, la privatisation et la décentralisation sans pour autant faire fi de l'équité et de la répartition des revenus.

La santé

Nous avons déjà fait état de quelques-unes des recommandations du rapport Gobeil dans les domaines de l'éducation et de la santé. En ce qui concerne ce dernier domaine, on peut également relever d'autres recommandations portant sur l'organisation des services de santé, à savoir:

- la décentralisation complète de la gestion des établissements, y compris la détermination des conditions de travail et la négociation des conventions collectives;
- la possibilité de confier à des firmes indépendantes la gestion complète d'hôpitaux;
- le recours de plus en plus fréquent à la politique du «faire-faire», en confiant à des firmes privées la gestion des services de soutien.

Le rapport opte donc en faveur de la décentralisation et de la privatisation pour améliorer l'efficacité et faire face au défi fiscal. En ce qui a trait aux défis fiscal et économique, il recommande la création de nouveaux centres médicaux, appelés «organisations de préservation de la santé» (OPS), semblables à la formule américaine

des HMO (Health Maintenance Organizations), qui seraient financés par la Régie de l'assurance-maladie du Québec et avec laquelle ils seraient liés par contrat. Une dernière recommandation touche les réseaux de santé et de services sociaux et vise à relever les trois défis (surtout le défi socio-démographique). Elle propose de développer les services à domicile et de créer une nouvelle formule d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie et dont les besoins ne peuvent être satisfaits convenablement par les établissements actuels.

Si ces recommandations portant sur le financement, l'organisation et la gestion des soins de santé et sur la manière de les dispenser nous éloignent du statu quo, force est de constater que la grande majorité des provinces sont déjà en train d'adopter des mesures semblables. De plus, s'il est vrai que ces recommandations exigent une certaine part de décentralisation et de privatisation (au sens large), elles sauvegardent néanmoins le caractère public du réseau des soins de santé. En somme, il s'agit d'améliorer le réseau de l'intérieur en visant l'efficacité et l'économie sans pour autant opter pour un réseau privé, comme c'est le cas aux États-Unis.

La sécurité du revenu

Pour ce qui est du régime de sécurité du revenu, le rapport Gobeil retient l'orientation proposée dans le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*. Comme ce livre blanc le soulignait, le nombre de ménages bénéficiaires de l'aide sociale a plus que doublé en dix ans, passant de 177 000 en 1973 à 403 000 en 1983. Chez les personnes inaptes au travail, les chiffres sont respectivement passés de 108 176 en 1973 à 138 690 en 1983, soit une augmentation de 28 pour cent. Toutefois, c'est dans la catégorie des personnes aptes au travail que l'augmentation a été la plus forte et la plus inquiétante; de 69 196 en 1973, on passait à 264 180 dix ans plus tard, soit une augmentation frôlant les 400 pour cent.

Comme le relevait le Livre blanc, l'accroissement considérable du nombre des bénéficiaires d'aide sociale tient à plusieurs facteurs: la saturation du marché du travail, les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage, le fort taux de croissance de la population active, les nouvelles attitudes face au travail, etc. Mais la dynamique même du régime de transferts a aussi sa part de responsabilité. Citons parmi les nombreux programmes:

- onze programmes québécois et cinq programmes fédéraux pour garantir un revenu minimum de base;
- six programmes québécois et deux programmes fédéraux pour protéger le revenu de travail;
- deux programmes québécois pour faciliter l'accès au marché du travail.

Par ailleurs, ces programmes sont mal intégrés, si bien que lors d'un retour sur le marché du travail, les taux marginaux d'imposition implicites des ménages à faible revenu sont non seulement trop élevés comparativement à ceux des autres ménages, mais aussi souvent supérieurs à 100 pour cent. Il n'est donc pas étonnant que de tels taux crée un véritable «mur de la pauvreté», qui incite les ménages à faible revenu à rester dépendants des programmes sociaux. Ces taux d'imposition élevés favorisent aussi l'émergence d'une économie parallèle ou clandestine qui échappe au contrôle des programmes. Il est bien connu que ces pratiques illicites deviennent d'autant plus rentables pour les bénéficiaires que les taux marginaux sont élevés. L'inactivité ou l'activité réduite sur le marché officiel devient alors un choix économiquement rationnel, mais moralement et économiquement coûteux sur une longue période.

Autrement dit, les incitations prévues dans ces régimes de transferts aux particuliers aboutissent à un véritable cercle de dépendance qui ne facilite pas le retour au travail.[18]

C'est pourquoi les recommandations du Livre blanc visaient une plus grande intégration de l'ensemble des programmes de soutien et de supplément du revenu, tout en veillant à ce que les taux marginaux implicites du nouveau régime incitent au travail. Comme nous l'avons déjà noté, le rapport Gobeil abonde dans le même sens. Ainsi en va-t-il de la recommandation en faveur d'un programme de revenu garanti dont les paramètres financiers seraient parfaitement intégrés à ceux du régime d'imposition. Il reste à vérifier dans quelle mesure les recommandations de ce rapport peuvent permettre de relever les trois défis et si elles s'accordent avec les idées généralement acceptées en matière d'équité.

Évaluation

Nous en venons à poser la question fondamentale : en admettant

[18]Fortin, «La sécurité du revenu au Canada : un bilan,» p. 191.

que l'on soit d'accord avec notre théorie des trois défis, comment doit-on agir ou réagir face aux recommandations explicites du rapport Gobeil? D'après nous, elles constituent autant de moyens d'atteindre l'objectif de base: réformer la politique sociale en tenant compte des contraintes fiscales, économiques et socio-démographiques. Il existe certes de nombreux autres moyens. Aussi avons nous affirmé précédemment que le débat ne saurait porter que sur les moyens de réaliser cette réforme, la pertinence de celle-ci n'étant plus à démontrer.

Si le gouvernement s'avisait, ne serait-ce que dans le domaine de la santé, de mettre simultanément en application toutes les recommandations du rapport, il commettrait probablement une grave erreur. Bien que ces recommandations s'inspirent d'expériences favorables tentées dans d'autres provinces et pays, leur mise en oeuvre en bloc bouleverserait totalement l'ensemble des secteurs. Il vaudrait mieux procéder par étapes: dans un premier temps, concentrer ses efforts sur deux ou trois recommandations et, par la suite, tenter de les appliquer dans des régions ou des institutions particulières. Loin de constituer un argument de plus contre ces recommandations, cette approche ne fait que reconnaître la tradition canadienne plus évolutionniste que révolutionnaire à cet égard.

Avant de terminer cet examen du rapport Gobeil, il conviendrait de souligner une de ses contradictions. D'une part, il recommande le maintien du régime d'épargne-actions; d'autre part, il recommande au gouvernement québécois d'examiner la possibilité de souscrire, à l'instar des autres provinces, à l'accord de perception fiscale, en vertu duquel l'impôt sur le revenu des particuliers est perçu sans frais par le gouvernement fédéral. Or, c'est précisément cet accord qui empêche les autres provinces de mettre en place un programme comme le REA. En effet, une disposition de cet accord stipule que les provinces signataires doivent respecter le fonctionnement de l'union économique canadienne et donc, que l'imposition des particuliers ne doit pas entraver la libre circulation des biens et des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux entre les provinces. Le REA comporte un aspect jugé discriminatoire en ce qu'il est réservé aux résidents québécois et qu'il ne profite qu'aux entreprises situées au Québec. Lorsque les autres provinces ont tenté d'imiter le Québec en adoptant des dispositions similaires par l'entremise des crédits d'impôt, Ottawa a refusé de les valider sous prétexte qu'elles violaient l'accord. Le Québec, quant à la lui, jouit de la latitude vou-

lue sur le plan fiscal parce qu'il possède son propre régime d'imposition du revenu des particuliers et que la Constitution ne prévoit nulle part de marché commun intérieur.

Le rapport Scowen

La fonction par excellence du gouvernement est de réglementer. Elle s'élargit de plus en plus; en témoigne le nombre de règlements adoptés (autant de 1971 à 1982 que de 1871 à 1971) et les activités touchées (du berceau à la tombe). En outre, la réglementation constitue le principal moyen pour mettre en oeuvre la révolution des «droits acquis», qui englobe maintenant les domaines de l'environnement, de la culture et de la politique. Cela dit, ce qui nous intéresse, rappelons-le, c'est de situer la réglementation dans le cadre des trois défis.

Les économistes ont beaucoup écrit sur la réglementation. Entre autres, il est évident qu'elle peut protéger certaines entreprises contre la rigueur du marché et contre l'obligation de s'adapter rapidement aux forces économiques, puisqu'elle leur affecte dorénavant des ressources au mépris du marché libre. Il n'est pas question ici d'État-providence, mais plutôt d'État-protecteur! Dans le jargon des économistes, on parle de la «loi de Stigler»: les bénéfices de la réglementation profitent à ceux qui sont réglementés. Cette thèse s'appliquerait aussi à la réglementation à caractère social.

Par ailleurs, dans le contexte d'une économie mondiale où l'accent est de plus en plus mis sur l'efficacité et l'ajustement économique, presque tous les pays ont commencé à repenser leur politique de réglementation. Il n'est donc pas surprenant que le Québec ait lui aussi formé un comité de travail sur cette question. Il serait trop long d'en reproduire ici tout le mandat, mais l'essentiel peut se résumer comme suit:

- formuler des recommandations destinées à placer les entreprises du Québec en situation au moins aussi avantageuse que celles de l'Ontario pour ce qui est de l'ensemble la réglementation qui affecte leur productivité;
- étudier la réglementation économique du gouvernement afin de lui permettre de l'améliorer, surtout dans les industries de la construction, du transport routier et des pratiques professionnelles;
- étudier la réglementation sociale pour l'alléger de ses dispositions

«irritantes» à l'égard des citoyens et proposer une démarche réaliste de déréglementation; et

- faire des recommandations quant à la marche à suivre pour réglementer et déréglementer en tenant compte de l'efficacité, de l'opportunité et de la pertinence des moyens utilisés.[19]

La nature de ce mandat ne fait aucun doute; le gouvernement du Québec ayant déjà créé un poste de ministre délégué à la déréglementation, on peut en conclure qu'il a reconnu par ce geste la nécessité de déréglementer. Le rapport Scowen ne cherche pas seulement à évaluer le pour et le contre de la déréglementation, mais aussi à la réaliser. En effet, les trente premières recommandations du rapport concernent le processus même de la déréglementation, réforme qui comporte trois aspects: accroître la participation des particuliers et des entreprises à ce processus, établir un meilleur contrôle gouvernemental de la réglementation et accorder aux parlementaires un rôle accru dans sa préparation. Ces recommandations sont peut-être sensées, mais elles ne nous intéressent pas dans le cadre de cet ouvrage, contrairement aux sections du rapport portant sur la réglementation sociale et économique.

La réglementation sociale

En ce qui concerne le «coeur» de son mandat, le groupe de travail affirme:

> Nous sommes convaincus que la déréglementation n'est pas une vogue passagère, ni un élément d'un virage idéologique «vers la droite» ou «vers la gauche». C'est un mouvement qui vise moins à remettre en cause la nécessité d'une intervention de l'État, qu'à éliminer ses excès.[20]

Dans son rapport, le comité choisit d'aborder le sujet en posant la question suivante: le climat au Québec est-il favorable au développement du secteur privé? Question à laquelle il répond par la négative; la réglementation sociale (surtout le régime de sécurité et de santé au travail, le régime d'extension des conventions collectives et d'autres mesures du Code du travail) est généralement plus

[19]Scowen, *Réglementer moins et mieux*, pp. vii-viii.
[20]Ibid., p. 13.

lourde et plus coûteuse au Québec qu'en Ontario ou dans de nombreuses régions des États-Unis. Le rapport propose donc un éventail de réformes ayant pour objectif de rendre le climat social du Québec «concurrentiel» par rapport à celui des principales régions économiques de l'Amérique du Nord.

Pour mieux comprendre la pertinence de ces recommandations, il convient de situer la réglementation sociale dans la même perspective évolutionniste que celle qui a été adoptée précédemment pour la politique sociale. Tout comme la prospérité des années 50 et 60 a permis à la politique sociale d'évoluer sans tenir compte des contraintes économiques, elle a aussi permis à la réglementation sociale d'évoluer de la même façon. Quand l'économie est en croissance et le taux de chômage bas, les entreprises peuvent assez facilement assumer la hausse des charges non salariales de la main-d'oeuvre. Mais quand le climat économique devient incertain et même défavorable, ces charges sociales (telles que l'irréversibilité de l'embauche ou la possibilité d'étendre l'application des conventions collectives à toutes les entreprises d'un même secteur) commencent à jouer un rôle de plus en plus déterminant dans les prises de décision des entreprises. Relativement à la Loi sur les décrets de convention collective (dont les dispositions rendent le climat au Québec plus européen que nord-américain), le rapport Scowen note que:

> Pour éviter les problèmes engendrés par les décrets, certaines entreprises choisissent tout simplement d'importer davantage, ou limitent volontairement leur gamme de produits, ou elles les produisent ailleurs. En fait, toute réduction de la compétitivité dans les secteurs exposés au commerce extérieur se traduit inévitablement à moyen terme par une diminution de l'emploi.[21]

Coïncidence intéressante, dans un article récent sur le chômage en Europe, l'économiste Rudiger Dornbusch faisait valoir que les charges non salariales de la main-d'oeuvre seraient l'un des principaux facteurs à l'origine du chômage élevé:

> it is quite conceivable that modification of non-wage contract terms may be a much more effective employment-creating device than wage-cutting.[22]

---

[21] Ibid., p. 121.

[22] Rudiger Dornbusch, «Unemployment: Europe's Challenge of the 1980's,» *Challenge* 29 (September-October 1986): 18.

Afin de rendre le Québec plus concurrentiel, le rapport Scowen propose un éventail de recommandations visant à amoindrir les répercussions économiques de la réglementation sociale :

- établir le salaire minimum à un taux comparable à celui des principales provinces canadiennes sans toutefois dépasser celui de l'Ontario;[23]
- modifier le Code du travail de façon à ne pas entraver la sous-traitance pour des fins économiques justifiées;[24]
- dans tous les secteurs actuellement touchés mettre fin à l'imposition de conventions collectives par décret;[25]
- mettre en place une série d'amendements relativement à l'administration, la prévention et l'inspection de même qu'à l'indemnisation et au financement du régime de santé et de sécurité du travail.[26]

De manière générale, ces recommandations ont pour objectif d'en arriver à tout le moins à la parité avec l'Ontario.

La réglementation économique

Pour ce qui est de la déréglementation économique, le Québec a déjà connu un certain succès dans le secteur financier. À Montréal, le Groupe La Laurentienne ouvrait récemment le premier « supermarché » financier au pays, grâce aux dispositions contenues dans la loi 75. Ces dispositions ont aussi permis au mouvement Desjardins d'effectuer des emprunts à l'extérieur du Québec et d'étendre ainsi son influence au-delà des frontières québécoises. Cette déréglementation a donné lieu à une forte relance du secteur financier au Québec. Il se pourrait que la déréglementation suscite aussi une relance dans d'autres secteurs.

Du moins est-ce là la thèse défendue par le rapport Scowen : « Le résultat [de la réglementation économique] s'exprime le plus souvent par la hausse des prix des secteurs concernés, par l'élévation des coûts de production et partant, par la compression de l'emploi et de la production, ainsi que par le ralentissement de l'innovation ».[27] En se basant sur ces constatations, le rapport Scowen pro-

[23] Scowen, *Réglementer moins et mieux*, p. 110.
[24] Ibid., p. 117.
[25] Ibid., p. 124.
[26] Ibid., pp. 103-104.
[27] Ibid., p. 149.

pose la déréglementation radicale des trois industries visées par son mandat, à savoir la construction, le transport routier et les services professionnels. De plus, le rapport fait état de douze autres secteurs qui devraient faire l'objet d'un examen prioritaire de la part du gouvernement (la distribution du gaz naturel, les offices de commercialisation des produits agricoles, les heures d'ouverture des magasins, la distribution des boissons alcoolisées, etc.).

En somme, le rapport Scowen estime que la déréglementation sociale et économique permettra à moyen terme la création de nouveaux emplois pour des milliers de Québécois, chômeurs ou assistés sociaux «chroniques». Elle permettra aussi de mettre en place une structure industrielle plus moderne, plus concurrentielle et plus productive. En conformité avec leurs convictions, les auteurs de ce rapport ont dédié leur ouvrage aux 650 000 Québécois sans emploi.

Évaluation

Il faut dire tout d'abord que la déréglementation représente assurément un outil important pour relever les défis fiscal, économique et socio-démographique. A cet égard, le rapport Scowen se met pleinement au diapason des réalités du nouvel ordre économique. Ensuite, il n'y a aucun doute que la déréglementation contribuera à accroître la compétitivité de l'économie québécoise et favorisera la création d'emplois. Néanmoins, malgré ses aspects positifs, le rapport comporte certaines faiblesses. Par exemple, quand il traite de la déréglementation sociale et vise notamment la CSST, le Code du travail, les dispositions anti-briseurs de grève et la politique de la sous-traitance, il défend clairement les intérêts des entrepreneurs aux dépens des droits acquis des travailleurs syndiqués. L'absence de syndicalistes au sein du groupe de travail a favorisé ce parti pris idéologique. Sur le plan économique, il me semble néanmoins essentiel de donner suite aux grandes lignes tracées par le rapport Scowen. Pour ce faire, le gouvernement devra consacrer ses réflexions autant à la période de transition qu'à l'objectif lui-même, ce que le rapport n'a malheureusement pas fait. Même si, à long terme, les avantages de la déréglementation l'emportent de loin sur les coûts, à court terme, il y aura des perdants; il est donc essentiel d'atténuer les effets de la transition.

D'autres recommandations suscitent aussi des interrogations; par exemple, la référence continuelle à l'Ontario comme point de repère.

Bien que le Comité ait été formellement invité dans son mandat «à formuler des recommandations destinées à placer les entreprises du Québec dans une situation au moins aussi avantageuse que celles de l'Ontario»,[28] il n'en reste pas moins qu'une telle comparaison peut aussi mener à des conclusions aberrantes. Citons les recommandations qui touchent la protection de l'environnement. Selon nous, il ne s'agit pas simplement d'établir, comme le soutient le rapport, si «les coûts défrayés par l'entreprise au Québec sont comparables à ceux que doivent défrayer les entreprises dans les autres juridictions»,[29] mais surtout de voir à ce que la politique en cette matière soit adéquate. Dans le cas contraire, il faut régler la situation par les moyens les plus efficaces. Or, ce que l'Ontario fait sur ce plan est presque sans intérêt!

En dernier lieu, la déréglementation la plus importante pour le Québec et le Canada est celle qui entraînera le libre-échange, c'est-à-dire l'abolition des barrières tarifaires et non tarifaires. En effet, le renforcement de la concurrence étrangère contribuera à intensifier la déréglementation au Canada et au Québec. Sans compter que les avantages de la déréglementation seront plus grands dans un contexte de libre-échange. Le libre-échange fait donc partie intégrante de la déréglementation.

Le rapport Fortier

Le rapport Fortier sur la privatisation est intitulé *De la Révolution tranquille... à l'an 2000*, titre fort à propos; non seulement reflète-t-il le contenu du rapport, mais aussi cadre-t-il bien avec notre ouvrage en ce qu'il exprime la conception du processus évolutif retenu dans notre analyse.

Le mandat du comité d'étude sur la privatisation peut se résumer ainsi:

- conseiller le ministre délégué à la privatisation sur la pertinence de transférer au secteur privé, en partie ou en totalité, les sociétés d'État dont les activités sont de nature commerciale ou industrielle;
- établir des priorités parmi les sociétés dont la privatisation est souhaitable; et
- se prononcer sur les modalités de cette transition.[30]

[28] Ibid., p. 1.
[29] Ibid., p. 133.
[30] Fortier, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, p. 15.

Entre l'annonce du mandat (13 décembre 1985) et la parution du rapport (juin 1986), le processus de privatisation était enclenché et suivait déjà son cours au Québec. En février 1986, le ministre délégué à la privatisation avait arrêté les six principes directeurs qui guideraient le gouvernement dans sa démarche de privatisation:

> 1. La production commerciale des biens et services dans l'économie québécoise est du ressort du secteur privé, sauf circonstances exceptionnelles justifiées par l'intérêt public.
>
> 2. La privatisation n'est pas une fin en soi. Lorsqu'elle s'impose, la privatisation d'une société d'État doit viser d'abord à renforcer la structure économique du Québec tout en assurant la présence québécoise dans les secteurs clés de l'économie. La réalisation d'une juste valeur pour les actifs ainsi transférés devra aussi être considérée.
>
> 3. La privatisation doit se faire de façon pragmatique, cas par cas, et peut emprunter des voies multiples, selon les conditions spécifiques d'une société et de son industrie.
>
> 4. La privatisation est un processus public qui doit répondre aux normes d'équité et de divulgation qui s'appliquent aux compagnies publiques.
>
> 5. Le gouvernement s'assurera que dans le cadre des rationalisations qui pourraient s'imposer, les employés, les communautés et, le cas échéant, les fournisseurs seront traités équitablement.
>
> 6. Les sociétés d'État appelées à maintenir leur statut devront accomplir leur mission dans le cadre de critères rigoureux de performance et de règles strictes qui viseront à en faire des concurrents loyaux sur le marché.[31]

Le comité de travail avait été saisi de ces principes avant qu'ils ne soient annoncés et les avait approuvés en ajoutant deux suggestions. Premièrement, le processus de privatisation devrait respecter les acquis de la Révolution tranquille, c'est-à-dire favoriser l'acquisition des sociétés privatisées par des intérêts québécois. Deuxièmement, pour les sociétés d'État appelées à maintenir leur statut (le sixième principe) des «critères rigoureux de performance» devront être établis pouvant aller jusqu'à des dispositions comme

---

[31] Pierre Fortier, *Privatisation de sociétés d'État: orientations et perspectives* (Québec: Ministre délégué à la Privatisation, 1986), pp. 31-37.

(i) la participation du public à la propriété de la société d'État à titre d'actionnaire minoritaire ou (ii) la remise en question des droits de monopole détenus par certaines sociétés d'État, de façon à favoriser le libre jeu de la concurrence. Cette dernière disposition équivaut à peu près à la politique de concurrence proposée précédemment comme solution de rechange à la privatisation.

Le rapport Fortier se distingue des autres rapports en ce que le comité d'étude n'avait pas dans ce cas à se prononcer en faveur ou contre la privatisation (cette décision ayant déjà été prise par le gouvernement) mais à trouver des moyens efficaces pour la réaliser et en déterminer les limites.

Le contexte analytique

En toile de fond à son analyse, le Comité souligne que la remise en question des sociétés d'État n'est pas un phénomène strictement québécois puisque le débat fait rage actuellement dans la plupart des pays industrialisés. D'un certain point de vue, le débat que soulève cette question est idéologique : la popularité croissante de la privatisation dans les pays industrialisés reflète essentiellement la mise en cause du rôle des gouvernements dans la production de biens et de services. Le rapport Fortier, pour sa part, semble aborder la privatisation des sociétés d'État sur un plan plus analytique. Essentiellement, sa thèse en faveur de la privatisation s'articule autour de l'un ou de l'autre des deux arguments suivants :

- les grands objectifs qui ont présidé à la mise sur pied des sociétés d'État sont largement atteints ou dépassés ;
- les grands objectifs demeurent les mêmes, mais la société d'État comme instrument propre à les réaliser est remise en cause.

Avant d'étudier ces deux arguments, on se doit de connaître les raisons d'être des diverses sociétés d'État. Le rapport en relève cinq :

i. *le nationalisme économique*, aussi connu sous le terme anglais «nation-building» ; les interventions structurelles de développement économique entrent dans cette catégorie.

ii. *la social-démocratie*, qui préconise l'appropriation par le gouver-

nement des moyens de production, particulièrement de ceux d'importance stratégique.

iii. *les crises économiques* ou sociales majeures, qui commandent parfois l'intervention ponctuelle des gouvernements. La crise des années 30 et, en particulier, la Seconde Guerre mondiale ont entraîné la création de nombreuses sociétés d'État.

iv. *le sauvetage* d'une entreprise sur le point de cesser ses activités et dont la survie est jugée primordiale par le régime politique.

v. *la gestion publique*, généralement par un monopole d'État, d'un champ d'activités et ce, au nom d'une certaine vision des choses (par exemple, les loteries gouvernementales).[32]

Le tableau 1 donne un aperçu général des raisons qui ont motivé la création d'un certain nombre de sociétés d'État au Québec.

Pour mieux faire ressortir les deux arguments de base du rapport Fortier et les motifs qui ont entraîné la création des sociétés d'État mentionnées, nous allons suivre fidèlement le cheminement du rapport en étudiant successivement les trois principaux types de sociétés d'État qui y sont identifiées, c'est-à-dire les entreprises stratégiques, les monopoles publics et les secteurs subventionnés.

Les entreprises stratégiques

Les dix sociétés d'État retenues comme des entreprises stratégiques dans le rapport Fortier sont les suivantes : Sidbec, SGF, SNA, SOQUEM, SOQUIP, Rexfor, SQT, SÉPAQ, SOQUIA et Madelipêche. La majorité d'entre elles sont des entreprises à caractère commercial ou industriel aux prises avec des marchés compétitifs et contraintes de poursuivre des objectifs de rentabilité.

Le rapport précise que ces entreprises « sont issues de la Révolution tranquille et de la vision de développement qui a présidé à l'élaboration des politiques gouvernementales en matière de développement économique depuis 1960 ». Cette vision, ajoute le rapport, « reposait sur la conviction que l'État, c'est-à-dire le gouvernement du Québec, devait suppléer aux insuffisances du libre jeu des mécanismes du marché et orienter des ressources financières et humaines, par le biais de sociétés d'État, dans la poursuite d'objectifs collectifs de développement ».[33] En effet, ces entreprises sont des

[32]Fortier, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, p. 21.
[33]Ibid., p. 27.

Tableau 1
Les Motifs des sociétés d'État québécoises
(parmi lesquelles certaines filiales et prises de participation)

Année de la création ou de la prise de contrôle	Nationalisme économique	Social-démocratie	Crise	Sauvetage	Gestion publique
Avant 1960					SAQ, Hydro-Québec (expropriation)
1960-65	Hydro-Québec SGF, Sidbec, Caisse de dépôt, Soquem				
1966-70	SOQUIP			Rexfor	Loto-Québec
1971-75	SOQUIA				
1976-80	SNA	RAAQ		Madelipêche	
1981-85	Domtar, SQT, Albecour (Pechiney)			Pétromont, Québécair	SIQ, SÉPAQ

Notes : RAAQ = Régie de l'assurance automobile du Québec;
Rexfor = Société de récupération, d'exploitation et de développement forestier du Québec;
SAQ = Société des alcools du Québec;
SÉPAQ = Société des établissements de plein air du Québec;
SGF = Société générale de financement;
SIQ = Société immobilière du Québec;
SNA = Société nationale de l'amiante;
Soquem = Société québécoise d'exploration minière;
SOQUIA = Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires;
SOQUIP = Société québécoise d'initiatives pétrolières;
SQT = Société québécoise des transports.

Source : Pierre Fortier, *De la révolution tranquille... à l'an deux mille*, Rapport du Comité sur la privatisation (Québec : Gouvernement du Québec, 1986), p. 22.

«bras séculiers» grâce auxquels l'État peut orienter le développement selon ses propres priorités et accroître le volume des investissements dans certains secteurs.

Sur le plan des ressources humaines, il s'agissait d'accorder aux Québécois francophones «une juste place dans les rouages de direction de l'économie québécoise».[34] Le rapport insiste pour que cet

[34]Ibid., p. 28.

objectif soit compris au sens large : créer un milieu d'apprentissage pour les jeunes cadres, favoriser la prise de contrôle de sociétés traditionnellement anglophones, conserver aux mains de francophones la direction de certaines entreprises, etc. En somme, ces entreprises stratégiques font partie intégrante du courant de nationalisme économique ou «nation-building» québécois.

Tout en reconnaissant la grande valeur de ces entreprises à l'époque, les auteurs du rapport font par ailleurs deux remarques générales :

- le gouvernement cherche souvent à résoudre des problématiques temporaires par des solutions permanentes en ayant recours à la formule des sociétés d'État;
- le gouvernement s'est penché sur les moyens à employer au lieu de définir les besoins à combler et les objectifs structuraux à poursuivre.[35]

En ce qui concerne la première remarque, le rapport fait valoir que la réalité économique et socio-culturelle d'aujourd'hui est très différente de celle du début de la Révolution tranquille. En 1960, il y avait peu de grandes entreprises dirigées par des Québécois francophones, tandis qu'il y en a aujourd'hui une vingtaine dont l'actif est d'au moins 100 millions de dollars. De plus, la progression remarquable des francophones dans les échelons supérieurs du secteur privé a été suffisante depuis les vingt-cinq dernières années pour que ce problème ne soit plus au centre du débat politique québécois. Pour ce qui est de renforcer les structures de l'économie québécoise, les dix entreprises stratégiques oeuvrent, pour la plupart, dans des secteurs qui auront de moins en moins d'impact sur le développement futur. D'ici l'an 2000, les secteurs cruciaux seront l'électronique, l'informatique et les services financiers, c'est-à-dire là où le gouvernement s'est abstenu de toute intervention. Finalement, le rôle des sociétés d'État qui consistait à assurer au Québec la propriété des entreprises importantes doit de moins en moins être considéré comme un objectif absolu. Un certain degré de contrôle extérieur est normal au Québec dans la mesure où le mouvement inverse se produit, c'est-à-dire la participation d'intérêts québécois à des entreprises étrangères d'importance comparable.

---

[35] Ibid., p. 41.

Pour ce qui est de la deuxième remarque, la société d'État se révèle peu souple et souvent inefficace pour répondre aux besoins d'intervention stratégique des gouvernements dans l'économie. Ce qui est mis en cause, c'est la formule même de la société d'État comme instrument stratégique. D'une part, «la performance financière des entreprises stratégiques a été dans l'ensemble médiocre».[36] D'autre part, et c'est implicite dans le rapport, le rajeunissement du secteur financier et du secteur des PME n'est pas le fait des sociétés d'État mais plutôt de la déréglementation financière et de l'institution du Régime d'épargne-actions.

Le rapport tire la conclusion suivante au sujet des entreprises stratégiques: «Les priorités gouvernementales viseront à créer des conditions propices à l'épanouissement des entreprises et des entrepreneurs plutôt que de se limiter à des interventions ponctuelles et directes dans l'économie, telle une entreprise stratégique».[37] En somme, l'État devient «catalyseur» plutôt qu'«entrepreneur»!

Le rapport recommande donc de privatiser les dix entreprises stratégiques en accordant la priorité aux acheteurs québécois. Sans négliger les implications financières de cette opération, le rapport insiste sur le fait que les critères présidant au choix des acheteurs tiennent davantage compte de l'impact de la transaction sur la structure de l'économie. Pour terminer, il est souligné que:

> Ce transfert n'offre, bien entendu, aucune garantie de succès et ne doit plus être considéré comme une solution miracle aux problèmes économiques du Québec. Mais libérées des contraintes découlant de la formule de la société d'État, les organisations qui sous-tendent ces entreprises seront en mesure d'être plus performantes et plus productives. L'économie du Québec y gagnera sûrement.[38]

Les monopoles publics

Le rapport recense sept monopoles publics au Québec (hormis ceux de la santé et des services sociaux que le Comité n'a pas étudiés). Les cinq premiers sont des monopoles que l'on retrouve habituellement dans les autres provinces; les deux autres gèrent certaines des activités gouvernementales:

[36] Ibid., p. 63.
[37] Ibid.
[38] Ibid., p. 41.

Production et distribution de l'électricité	Hydro-Québec;
Commerce du vin et des alcools	SAQ;
Loteries	Loto-Québec;
Assurance-automobile	RAAQ;
Assurance accidents du travail	CSST;
Gestion des fonds de retraite et d'assurance sous contrôle gouvernemental	Caisse de dépôt;
Gestion immobilière	SIQ.

Les motifs de l'étatisation de ces secteurs, sauf pour la CSST, figurent au tableau 1. Nul doute que de nombreux lecteurs seront tentés de classer la SAQ, Loto-Québec et, peut-être même, la CSST dans la colonne «social-démocratie».

En tout état de cause, le rapport reconnaît globalement la pertinence de ces monopoles d'État. Il s'agit maintenant de réévaluer leur adéquation aux besoins actuels. A cet égard, le rapport relève diverses faiblesses des monopoles d'État liées en particulier, à leur double nature (monopole et société d'État):

• comme pour n'importe quel monopole, leur caractère monopoleur se traduit pour les usagers par des rigidités et des coûts implicites;
• leur caractère monopoleur tend à accroître leur pouvoir et leur autonomie au point où le syndrome de «l'État dans l'État» peut parfois s'appliquer;
• le double rôle du gouvernement à titre d'actionnaire et de régulateur le place devant un dilemme souvent difficile à résoudre. Ce rôle peut devenir encore plus complexe si la société d'État devient «captive» de sa clientèle (selon la dynamique de la «loi de Stigler»).[39]

En dépit de cette analyse, le rapport se contente de recommander au gouvernement d'amorcer un processus formel de réévaluation du statut des monopoles publics et des options possibles pour réaliser les objectifs souhaités.

---

[39]Ibid., pp. 46-47.

Les secteurs subventionnés

Le troisième groupe englobe une trentaine de sociétés d'État fort diversifiées qui sont responsables directement ou indirectement d'activités subventionnées par le gouvernement. Par exemple, dans la catégorie «aide au financement», on trouve notamment la Société de développement industriel du Québec et l'Office du crédit agricole du Québec; dans la catégorie «gestion culturelle», Radio-Québec et le Musée du Québec; et dans la catégorie «gestion générale», la Régie des installations olympiques et la Société de développement de la Baie James. La création de ces sociétés est récente dans l'ensemble et coincide avec l'engagement progressif du gouvernement dans le financement d'un large éventail d'activités.

Le rapport cite deux avantages des sociétés d'État comme outils d'intervention. Premièrement, cette formule (comparativement à une intervention directe des ministères concernés) permet d'établir entre ces activités et le gouvernement une distance administrative et politique suffisante pour assurer une meilleure qualité de l'évaluation des demandes. En second lieu, puisque ces activités ne sont généralement pas du ressort traditionnel du gouvernement mais plutôt de nature locale, communautaire ou sectorielle, la structure de la société d'État permet de concilier les volontés gouvernementales et les contraintes de gestion qui exigent de confier la direction de l'organisme à des personnes provenant des milieux concernés.

Le rapport montre par ailleurs les limites de cette formule: du fait que le gouvernement provincial assume le financement, le secteur privé lui laisse le champ libre et se retire. En d'autres termes, le secteur privé ne se sent pas tenu ni moralement, ni socialement, de financer ces sociétés lorsqu'elles sont déficitaires. Dans le cas des organismes culturels, d'importantes sources de financement restent ainsi inutilisées.

Le Comité est d'avis qu'il faut explorer d'autres avenues plus efficaces et plus appropriées pour atteindre les objectifs poursuivis. Par exemple, on pourrait déléguer aux instances locales la responsabilité des activités exclusivement locales tout en s'engageant par contrat à en assurer le financement. Autre solution de rechange: privatiser selon le modèle de l'organisation sans but lucratif (OSBL); l'OSBL a l'avantage de tirer sa légitimité de son milieu, le gouvernement demeurant le principal sans être l'unique bailleur de fonds et la communauté ou le secteur assumant la principale responsabi-

lité en cas de crise. Troisième option : passer un contrat de gestion avec une entreprise privée — en fait, c'est la politique du «faire-faire».

La recommandation générale du rapport invite le gouvernement à revoir le statut des 30 sociétés d'État et à explorer d'autres avenues administratives et structurelles.

Évaluation

À la fois par son analyse et par son titre, le rapport Fortier s'accorde bien avec l'approche économique évolutionniste de notre propre analyse. Pour être plus explicite, disons que les défis fiscal et économique sont largement pris en considération tant dans l'analyse que dans les recommandations du rapport et que ce dernier opte aussi en faveur de l'efficacité, de la décentralisation et, cela va de soi, de la privatisation.

Le rapport ne met pas en cause les motifs qui ont mené à l'époque à la formation des sociétés d'État. Plutôt, il cherche à savoir si ces motifs restent encore valables et, dans l'affirmative, s'il n'existerait pas de meilleurs moyens pour parvenir aux objectifs recherchés. Cette façon d'aborder les choses nous semble tout a fait juste.

Nous croyons qu'en matière de privatisation, les recommandations du rapport vont trop loin pour ce qui est des entreprises stratégiques et pas assez en ce qui concerne les monopoles publics. Ainsi, il nous semble qu'un instrument comme la SGF pourrait jouer un rôle important pour faciliter l'approvisionnement en capital de risque. Cet organisme pourrait servir de complément à la fois au REA et à la Caisse de dépôt. En ce qui concerne les monopoles publics, si le rapport Fortier précise qu'il ne cherchait pas à se prononcer sur le bien-fondé de leur privatisation mais plutôt à amorcer un débat de fond sur leur pertinence et leur structure, force est d'admettre que les deux autres rapports ont adopté une position beaucoup plus ferme. En effet, relativement aux monopoles publics des secteurs de la santé et des services sociaux, le rapport Gobeil préconise (comme nous l'avons déjà souligné) des changements radicaux : la décentralisation, la privatisation et le «faire-faire» dans la gestion et le financement des hôpitaux et la création de nouvelles institutions comme les OPS. Tandis que le rapport Fortier reste muet sur la réforme de la CSST, le rapport Scowen propose un large éventail de recommandations fondamentales. Somme toute, il semble aller de soi que si les auteurs du rapport Fortier acceptent l'essen-

tiel des recommandations sur le secteur de la santé et de la CSST, pourquoi n'ont-ils pas proposé pour les secteurs subventionnés des recommandations allant aussi dans le sens de la privatisation, du «faire-faire» et de la décentralisation?

Nous terminons ainsi notre tour d'horizon sur les grandes lignes des trois rapports. Avant de passer à la conclusion finale, il nous paraît opportun de situer ces derniers dans le contexte actuel, québécois et canadien.

Les rapports et le contexte québécois

Lors de la parution des trois rapports, le milieu socio-économique québécois était déjà engagé dans un virage assez remarquable du côté du monde des affaires. Dans un écrit précédent,[40] nous avons fait état de cinq faits nouveaux qui attestent cette transformation. Le premier est la relance des entreprises financières grâce, en partie, au processus de décloisonnement du secteur des valeurs mobilières et à la loi 75 visant à la déréglementation des compagnies d'assurance-vie. Cette loi a permis aux compagnies d'assurances mutuelles de manifester leur pouvoir latent, à tel point que le Groupe La Laurentienne vient d'ouvrir à Montréal le premier supermarché financier intégré au Canada. D'autres dispositions ont accordé au Groupe Desjardins l'autorisation de se financer sur le marché monétaire canadien; il s'en est suivi que les Caisses populaires ont saisi cette occasion pour étendre leurs activités au-delà des frontières du Québec.

Le secteur des petites et moyennes entreprises (PME) constitue le deuxième domaine dans lequel le Québec a pris des initiatives favorables à la libre entreprise. L'élément-clé de cette démarche reste sans conteste le Régime d'épargne-actions. Si l'on mesure le succès de ce régime au nombre de sociétés qui ont demandé à y participer, on peut alors parler d'un énorme succès. L'impact du REA a été tel que les investisseurs québécois actionnaires sont passés de 4 pour cent (l'un des taux les plus bas au Canada) à environ 12-15 pour cent (l'un des plus élevés de toutes les provinces).

Nous avons déjà évoqué le troisième aspect — les modifications apportées aux programmes socio-économiques en vue de mettre l'accent sur l'efficacité et l'incitation au travail. Le meilleur exem-

[40]Thomas J. Courchene, «Market Nationalism,» *Options Politiques/Policy Options* (octobre 1986): 7-12.

ple en est le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. On peut aussi mentionner le gel du salaire minimum décidé par le Parti québécois pour la période se situant entre le référendum et la fin de son mandat. Au cours des années 70, le Québec avait le salaire minimum le plus élevé en Amérique du Nord, soit 55 pour cent du salaire moyen de la province. Après avoir été gelé au cours des cinq premières années de cette décennie, il ne représente plus que 35 pour cent du salaire moyen, ce qui lui fait perdre son premier rang au Canada. Certes, il s'agissait d'une politique discutable mais qui répondait mieux aux nouvelles orientations.

Le quatrième point concerne la position libre-échangiste adoptée par le Québec sous l'égide du Parti québécois, tandis que le dernier porte sur le changement d'attitude radical observé chez les Québécois par suite de tous ces changements, ce qui explique la présence au Québec d'un plus grand nombre d'étudiants inscrits à des programmes de maîtrise en administration des affaires que dans les autres provinces.

Par ailleurs, selon le dernier sondage annuel CROP-CPQ,[41] la population québécoise estime que les syndicats, le gouvernement, les médias et l'Eglise ont déjà assez ou trop de pouvoir dans la société, contrairement aux entreprises privées. Voici quelques résultats du sondage:

- les chefs d'entreprises inspirent autant confiance que les leaders religieux;
- 76 pour cent de la population souhaite que les gens d'affaires participent activement aux grands débats de l'heure;
- 48 pour cent croient que c'est aux chefs d'entreprises que le gouvernement devrait donner plus de pouvoir lors d'éventuels amendements aux lois du travail.

Certes, ces changements ne sous-entendent pas que le Québec va dépasser l'Ontario sur le plan économique: l'économie québécoise reste encore très faible par rapport à celle de l'Ontario. Par ailleurs, ces transformations n'annoncent pas non plus la fin de l'intervention de l'État dans la vie économique ni celle du nationalisme québécois. En fait, on peut considérer que l'ensemble de ces modi-

[41] Laurier Cloutier, «Les patrons sont maintenant aussi populaires que les chefs religieux,» *La Presse* (Montréal), 4 décembre 1986, p. D1.

fications s'insère dans une stratégie nationaliste dont le but est de faciliter la prise du contrôle économique de la province par les Québécois. Dans le cadre de cette stratégie, le rôle de l'État a aussi changé. Comme l'a souligné le rapport Fortier, on passe de l'État-entrepreneur à l'État-catalyseur. Ce phénomène s'incrit dans le courant que nous avons identifié ailleurs comme le «nationalisme de marché».[42]

Si l'on situe ce virage vers le «nationalisme de marché» dans le cadre de l'économie politique du Québec depuis la Révolution tranquille, on constate une évolution naturelle qui tend constamment à ouvrir de nouvelles avenues aux Québécois. Par suite de la laïcisation de l'enseignement dans les années 60, nombre de jeunes Québécois fort brillants ont été intégrés à la fonction publique québécoise et à la fonction publique fédérale. La nationalisation d'Hydro-Québec a ouvert aux francophones des postes de cadres supérieurs dans l'industrie. Lorsque la loi 101 a été adoptée au milieu des années 70, bon nombre de postes dans la fonction publique étaient occupés par de jeunes Québécois. De ce fait, cette loi peut être envisagée non seulement comme une politique culturelle ou linguistique mais également comme une politique économique (le français comme langue de travail), permettant à la nouvelle génération issue des cégeps et des universités d'accéder aux échelons supérieurs des entreprises canadiennes et internationales situées au Québec. Sur le plan statistique, le succès de cette politique est incontestable.

Des postes-clés dans des entreprises multiprovinciales ou multinationales étant désormais aux mains de Québécois, les cinq transformations énoncées plus haut annoncent la prochaine étape logique visant à permettre aux Québécois d'étendre leur contrôle du secteur privé et de certaines institutions dont l'importance est déterminante, afin de garantir à long terme la viabilité de l'économie de la province. Il s'agit là d'une interprétation évolutionniste du nationalisme de marché.

On peut dès lors comprendre le bien-fondé de ces trois rapports, qui s'explique tant par le succès du nationalisme de marché que par la pression des trois défis. Malgré tout, ils n'ont pas reçu un accueil chaleureux auprès des Québécois.

Cette réaction se comprend facilement. Les rapports peuvent paraître révolutionnaires plutôt qu'évolutionnistes si l'on considère

---

[42]Courchene, «Market Nationalism.»

la gamme des recommandations comme un schéma directeur pour 1987. Il ne faut pas oublier que c'est un processus à long terme. Deuxièmement, bien qu'on admette la nécessité d'une réforme, l'ampleur même des rapports sème la panique dans tous les secteurs visés. Il aurait été préférable qu'ils situent leur analyse dans le cadre des trois défis, des trois grands dualismes et du processus évolutionniste et qu'ils insistent sur les dispositions à prendre pour faciliter la transition tout en recherchant une plus grande équité fondée sur la capacité de payer.

Or, comme les rapports omettent trop souvent le contexte général, les recommandations formelles ont tendance à être interprétées comme des fins en soi. Pourtant, elles ne sont que diverses façons de mettre en oeuvre les grandes lignes de l'analyse. Il importe en définitive que chaque programme gouvernemental soit soumis, séparément ou en bloc, à une remise en cause qui permette de faire face aux défis fiscal, économique et socio-démographique de cette fin de siècle. Les recommandations ne représentent qu'un moyen, ni unique ni exhaustif, de parvenir à cette remise en question.

Malgré la réaction des Québécois, il n'en reste pas moins que le contexte du nationalisme de marché était très propice à la parution de ces rapports. Il y a dix ans, elle aurait été inconcevable. Aujourd'hui, il serait tout aussi impensable qu'il paraissent dans une province autre que le Québec.

Néanmoins, la portée de ces rapports transcende le Québec. La dernière section de cette étude est consacrée aux implications de ces rapports pour les autres provinces.

Les rapports et le fédéralisme

En ce qui concerne le choix entre la centralisation et la décentralisation, notre analyse a démontré que, dans beaucoup de domaines, l'environnement économique exigeait une décentralisation accrue pour faire face aux défis fiscal, économique et socio-démographique. On ne s'étonnera donc pas de trouver dans les trois rapports de nombreuses recommandations visant la décentralisation. Cependant, la décentralisation dans le contexte du fédéralisme ou, en d'autres termes, la liberté des provinces de choisir leur approche particulière selon chacune de leurs compétences constitutionnelles, conserve aussi toute son importance. Il en découle deux points capitaux.

Premièrement, sous la pression des trois défis, beaucoup de tentatives seront faites dans plusieurs domaines à travers le pays. Par exemple, en matière de santé, citons les initiatives suivantes:

- la politique ontarienne de gestion de certains hôpitaux par le secteur privé;
- l'expérimentation par le Nouveau-Brunswick d'hôpitaux «extra-muros» (un service de soins à domicile); les autorités font état d'un coût quotidien de 21 dollars comparativement à 300 dollars pour un hôpital régulier.[43] Le Nouveau-Brunswick espère ainsi éviter d'avoir à investir dans la construction de nouveaux hôpitaux avant l'an 2000;
- le programme de soins dentaires en Saskatchewan suivant lequel des paradentistes mobiles traitent les enfants dans les écoles;
- la politique limitant le nombre de médecins qui peuvent exercer dans certaines régions de la Colombie-Britannique;
- la décision de l'Alberta (récemment à l'étude au Manitoba) de supprimer les services médicaux non essentiels du Régime d'assurance-maladie.

On peut sûrement s'attendre à un nombre élevé d'exemples semblables à l'avenir et ce, également dans d'autres domaines.

Deuxièmement, cette «concurrence» entre les dix provinces pour ce qui est de l'offre de biens et de services publics ressemble aux opérations des marchés privés décentralisés. En conséquence, les politiques qui se révéleront les plus efficaces tout en respectant certains principes comme l'équité vont certainement être reprises par d'autres provinces. Voilà pourquoi les lignes directrices de l'analyse importent davantage que les recommandations formelles. D'une part, ces dernières ne sont pas exhaustives. Certaines des initiatives prises au pays dans le secteur de la santé ne font pas partie des recommandations du rapport Gobeil, bien qu'elles répondent aux exigences posées par les trois défis. D'autre part, il y a de fortes chances pour que plusieurs provinces appliquent quelques-unes des recommandations des rapports Gobeil, Fortier et Scowen. Dans ces conditions, le Québec pourra tirer profit des résultats de ces expériences pour prendre de meilleures décisions.

[43]Caitlin Kelly, «New Brunswick's Extra-Mural Hospital provides independence, low-cost care,» *Globe and Mail* (Toronto), September 30, 1985, p. 3.

Le contraire peut également se vérifier : les autres provinces ont souvent bénéficier des initiatives québécoises. Par exemple, la politique de décloisonnement du secteur financier, mise en place au Québec il y quelques années, a assurément contribué à l'adoption récente de politiques de déréglementation au gouvernement fédéral et en Ontario. En outre, l'intention manifestée récemment par ces deux gouvernements de réexaminer leurs politiques sociales s'inspire d'une initiative québécoise : le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. De la même manière, les trois rapports auront des répercussions dans les autres provinces où ils produiront une forte impression. Si cela est vrai de chacune des recommandations, c'est d'autant plus vrai pour l'ensemble de ces rapports, car ils représentent la tentative la plus générale et la plus systématique jamais entreprise dans notre pays pour faire face aux défis fiscal, économique et socio-démographique et pour repenser la relation entre l'État et le citoyen. Certes, il existe ailleurs au Canada des études traitant des mêmes questions, mais aucune n'a la portée ni l'envergure des rapports Gobeil, Scowen et Fortier. Pour cette raison, il importe tant pour le Québec que pour les autres provinces que ces rapports soient largement accessibles en anglais.

Conclusion

Notre pays se trouve maintenant à un carrefour en ce qui concerne les politiques sociales et, d'une façon plus générale, la relation entre l'État et le citoyen. Les politiques actuelles fondées sur l'abondance des années 60 sont de moins en moins en mesure de faire face aux défis du nouvel ordre économique, tant à l'intérieur du pays qu'à l'échelle mondiale. En effet, la façon la plus sûre de mettre en péril nos acquis sur le front social serait de s'attaquer aux défis de cette fin de siècle en ayant recours à des politiques expressément conçues pour relever ceux des années 60. En affrontant résolument les défis fiscal, économique et socio-démographique et en privilégiant l'ajustement économique au statu quo, le secteur privé au secteur public et la décentralisation à la centralisation, les trois rapports nous offrent la possibilité de sauvegarder nos acquis. Nous en sommes d'autant plus convaincu que les rapports n'ont en aucun cas fait abstraction des considérations d'équité; en témoigne particulièrement la recommandation en faveur du revenu annuel garanti destiné non seulement aux familles sans emploi, mais aussi aux travailleurs à faible revenu.

Les réflexions qui précèdent sont surtout valables pour les grandes lignes de l'analyse tandis que les recommandations doivent être considérées comme autant de moyens discrétionnaires pour réaliser les objectifs de base. Même si plusieurs de ces recommandations semblent être tout à fait pertinentes, nous savons que d'autres initiatives à l'extérieur du Québec tiennent compte des mêmes contraintes.

Le véritable mérite de ces rapports aura donc été d'avoir su poser les jalons de la prochaine étape de l'État-providence : le grand débat portera désormais sur les moyens efficaces et équitables de mettre en oeuvre l'orientation à la fois essentielle et inévitable proposée par ces rapports. Par conséquent, il est vain pour les partisans du statu quo d'en rejeter les conclusions fondamentales, puisque la prochaine étape est déjà bien amorcée. L'attention des Québécois est déjà focalisée sur cette évolution, c'est-à-dire sur la nécessité de revoir les politiques sociales et d'assumer pleinement les défis fiscal, économique et socio-démographique. À mesure que le vent de réforme prendra de l'ampleur dans les autres provinces, les Québécois se rendront compte de la pertinence de l'analyse sous-jacente à ces trois rapports.

Dans un autre contexte, mon collègue Louis Sabourin écrivait il y a près de vingt ans : « Il faut intégrer les vertus du passé avec les virtualités de l'avenir ».[44] Tel est précisément l'essentiel des offrandes des Rois mages.

[44] Louis Sabourin, « Le Québec et les autres... demain » (texte préparé pour le colloque du Parti Libéral du Québec sur le thème, « Québec demain », 1969, Mimeo.).

Bibliographie

Banting, Keith. «Universality and the Development of the Welfare State.» Dans *Report of the Forum on Universality and Social Policies in the 1990s*, ed. par Alan Green et Nancy Olewiler. Kingston, Ont.: John Deutsche Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1985.

___. «Federalism and Income Security: Historical Themes and Modern Variations.» Dans *Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power*, ed. par Thomas J. Courchene, David W. Conklin et Gail C.A. Cook. Toronto: Ontario Economic Council, 1985.

Bell, Daniel. «The Public Household, 'Fiscal Sociology' and Liberal Society.» *Public Interest* 37 (1974): 29-68.

Cloutier, Laurier. «Les patrons sont maintenant aussi populaires que les chefs religieux.» *La Presse* (Montréal), 4 décembre 1986, p. D1.

Courchene, Thomas J. «Market Nationalism.» *Options Politiques/Policy Options* (octobre 1976): 7-12.

___. *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform*. Policy Study no. 3. Toronto: C.D. Howe Institute, 1987.

Cousineau, Jean-Michel. «L'assurance-chômage et les adjustements sur les marchés du travail.» Dans *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada no. 1, ed. par François Vaillancourt. Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Dornbusch, Rudiger. «Unemployment: Europe's Challenge of the 1980's.» *Challenge* 29 (September-October 1986): 11-18.

Fortier, Pierre. *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*. Rapport du Comité sur la privatisation. Québec: Gouvernement du Québec, 1986.

___. *Privatisation de sociétés d'État: orientations et perspectives*. Québec: Ministre délégué à la Privatisation, 1986.

Fortin, Bernard. «La sécurité du revenu au Canada : un bilan.» Dans *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada no. 1, ed. par François Vaillancourt. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Gobeil, Paul. *Rapports*, Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales. Québec : Gouvernement du Québec, 1986.

Heald, David. «Privatisation : Analysing Its Appeal and Limitations.» *Fiscal Studies* 5 (February 1984) : 36–46.

Heclo, Hugh. «Toward a New Welfare State.» Dans *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. par Peter Flora et H.J. Heidenheimer. London : Transaction Books, 1984.

Kelly, Caitlin. «New Brunswick's Extra-Mural Hospital provides independence, low-cost care.» *Globe and Mail* (Toronto), September 30, 1985, p. 3.

Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Ontario Economic Council. *Deficits : How Big and How Bad ?*, Ontario Economic Council Position Paper. Toronto : Ontario Economic Council, 1985.

___. Issues and Alternatives 1976. Toronto : Ontario Economic Council, 1976.

___. *Pensions Today and Tomorrow*, Ontario Economic Council Position Paper. Toronto : Ontario Economic Council, 1983.

Québec. Ministère des Finances. *Livre blanc sur la fiscalité*. Québec, 1984.

Sabourin, Louis. «Le Québec et les autres... demain.» Texte préparé pour le colloque du Parti Libéral du Québec sur le thème, «Québec demain», 1969. Mimeo.

Scowen, Reed. *Réglementer moins et mieux*, Rapport final du groupe de travail sur la déréglementation. Québec : Gouvernement du Québec, 1986.

Publications récentes de l'Institut C.D. Howe

Curzon Price, Victoria. *Free Trade Areas, the European Experience: What Lessons for Canadian-U.S. Trade Liberalization ?*, Observation 31 (en cours de publication). ISBN 0-88806-173-0.

Lipsey, Richard G., et Rugman, Alan M. *A Canadian-U.S. Dispute Settlement Mechanism: Binding or Effective?*, C.D. Howe Institute Commentary 15 (September 1987). ISBN 0-88806-174-9.

Lipsey, Richard G., et Ewen, Bruce G. *Distant Rumblings on the Inflation Front*, Inflation Monitor 3 (July 1987). ISBN 0-88806-171-4.

Courchene, Thomas J. *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform*, Policy Study 3 (May 1987). ISBN 0-88806-138-2.

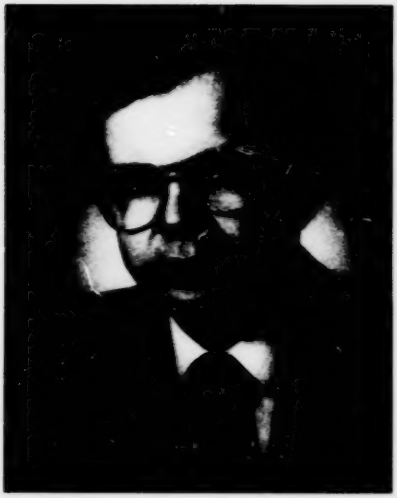
Dobson, Wendy, ed. *Canadian-Japanese Economic Relations in a Triangular Perspective*, Observation 30 (April 1987). ISBN 0-88806-139-0.

Carmichael, Edward A. *An Opportunity Missed: Analysis of the February 1987 Federal Budget*, C.D. Howe Institute Commentary 14 (March 1987). ISBN 0-88806-170-6.

Lipsey, Richard G., et Dobson, Wendy, eds. *Shaping Comparative Advantage*, Policy Study 2 (February 1987). ISBN 0-88806-143-9.

Brown, Robert D. *Tax Reform in a New Light*, C.D. Howe Institute Commentary 13 (January 1987). ISBN 0-88806-169-2.

Institut C.D. Howe. *Le redressement des finances publiques québécoises: quelques pistes d'analyses* (janvier 1987). ISBN 0-88806-144-7.



Thomas J. Courchene est né à Wakaw, en Saskatchewan. Il a fait ses études à l'Université de la Saskatchewan et à l'Université Princeton, où il a obtenu son doctorat en 1967. Il est professeur d'économie à l'Université Western Ontario depuis 1965, ainsi que chargé de recherche sénior à l'Institut C.D. Howe depuis 1980.

Auteur d'un grand nombre d'ouvrages et d'articles sur les questions relatives à la politique économique canadienne, M. Courchene a également rédigé plusieurs études pour le compte de l'Institut C.D. Howe, dont une série sur la politique monétaire du Canada, et *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform*, analyse parue récemment.

M. Courchene a été président du Conseil économique de l'Ontario de 1982 à 1985 et est membre de la Société royale du Canada. À l'automne 1986, il était professeur invité à l'École nationale d'administration publique (Montréal). Il est actuellement titulaire de la chaire John P. Robarts en études canadiennes de l'Université York.

Le Québec, comme le Canada, se trouve maintenant à un carrefour en ce qui concerne les politiques sociales et, d'une façon plus générale, la relation entre l'État et le citoyen. Cette étude montre comment les rapports québécois Gobeil, Fortier et Scowen affrontent résolument les défis de cette fin de siècle et offrent la possibilité de sauvegarder les acquis sociaux des années 60 et 70.

Institut C.D. Howe

ISBN 0-88806-175-7
ISSN 0826-9947